

265
297



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"NECESIDAD DE DEFINIR LA ESTRUCTURA OR-
GANICA Y DE REGLAMENTAR LAS FUNCIONES
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA"**

**(UN PROYECTO DE REFORMAS A LA LEY ORGANICA
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL)**

**T E S I S /
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALFONSO DE JESUS GALINDO RODRIGUEZ**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Julio de 1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTORICOS.

I.1. ORIGEN DE LA INSTITUCION.

I.2. INCREMENTO DE LA IMPORTANCIA DE LA SECRETARIA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA HASTA 1958.

I.3. CREACION DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

I.4. FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

I.4.1. Dirección de Planeación.

I.4.2. Dirección de Inversiones Públicas.

I.4.3. Dirección de Vigilancia de Inversiones y Subsidios.

I.4.4. Dirección de Legislación e Informe Presidencial.

I.4.5. Dirección del Plan General del Gasto Público.

I.4.6. Dirección General de Administración.

I.4.7. Oficina Jurídico Consultiva.

I.5. DESAPARICION DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA A PARTIR DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE 1976.

I.6. ORGANIZACION DE LAS AREAS DE APOYO AL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DURANTE EL PERIODO DE GOBIERNO 1976-1982.

I.6.1. Estructura Orgánica.

I.6.2. Secretaría Privada.

I.6.3. Secretaría Particular

I.6.3.1. Secretaría Adjunta.

I.6.3.2. Dirección General de Administración.

I.6.3.3. Dirección General de Quejas.

I.6.3.4. Organigrama de la Secretaría Particular.

I.6.4. Oficina de Asesores.

I.6.5. Estado Mayor Presidencial.

I.6.6. Unidad de Asuntos Jurídicos.

I.6.7. Coordinación General de Estudios Administrativos.

I.6.8. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas

Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

I.6.9. Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.

I.6.10. Coordinación de Proyectos de Desarrollo.

I.6.11. Coordinación General de Comunicación Social.

I.6.12. Coordinación General de Programas de Productos Básicos.

I.6.13. Coordinación de los Servicios de Salud Pública.

I.6.14. Nota Final.

CAPITULO II: FUNDAMENTO LEGAL Y ORGANIZACION DE LAS AREAS DE APOYO DE LA ADMINISTRACION PRESIDENCIAL 1982-1988.

II.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

1.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LAS AREAS DE APOYO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

II.2.1. Estructura Orgánica.

II.2.2. Estado Mayor Presidencial.

II.2.2.1. Jefatura.

II.2.2.2. Subjefaturas.

II.2.2.3. Contraloría y Ayudantía General.

II.2.2.4. Coordinación General de Transportes Aéreos.

II.2.2.5. Sección Secretaría y Archivo.

II.2.2.6. Sección Primera y Detail.

II.2.2.7. Sección Segunda.

II.2.2.8. Sección Tercera.

II.2.2.9. Sección Cuarta.

II.2.2.10. Sección Quinta.

II.2.2.11. Sección Sexta.

II.2.2.12. Sección Séptima.

II.2.2.13. Coordinación Administrativa.

II.2.2.14. Grupo Jurídico.

II.2.2.15. Grupo de Promoción Deportiva.

II.2.2.16. Grupo de Promoción Social.

II.2.2.17. Ayudantía del C. Presidente de la República.

II.2.2.18. Agrupamiento de Servicios Generales.

II.2.2.19. Comentario.

II.2.2.20. Organigrama del Estado Mayor Presidencial.

II.2.3. Asesorías del C. Presidente de la República.

II.2.3.1. Asesoría Técnica.

II.2.3.2. Asesoría para Asuntos Especiales.

II.2.3.3. Comité de Asesores Económicos.

II.2.3.4. Organigrama de las Asesorías del C. Presidente de la República.

- II.2.4. Dirección General de Comunicación Social.
- II.2.4.1. Organigrama de la Dirección General de Comunicación Social.

- II.2.5. Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes.
- II.2.5.1. Secretariados Técnicos Especializados.
- II.2.5.2. Unidad de la Crónica Presidencial.
- II.2.5.3. Organigrama de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes.

- II.2.6. Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- II.2.6.1. Organigrama de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

- II.2.7. Secretaría Privada.
- II.2.7.1. Organigrama de la Secretaría Privada.

- II.2.8. Secretaría Particular .
- II.2.8.1. Funciones propias del Secretario Particular.
- II.2.8.2. Organigrama de la Secretaría Particular.

- II.2.8.3. Secretaría Particular del C. Secretario Particular.
- II.2.8.3.1. Coordinación Administrativa de la Secretaría Particular.
- II.2.8.3.2. Organigrama de la Secretaría Particular del Secretario Particular.

- II.2.8.4. Secretaría Adjunta
- II.2.8.4.1. Organigrama de la Secretaría Adjunta.
- II.2.8.4.2. Asesoría del C. Secretario Adjunto del C. Presidente de la República
- II.2.8.4.2.1. Organigrama de la Asesoría del C. Secretario Adjunto del C. Presidente de la República.
- II.2.8.4.3. Unidad de Documentación
- II.2.8.4.3.1. Subunidad de Documentación.
- II.2.8.4.3.1.1. Departamento de Análisis y Redacción.
- II.2.8.4.3.1.2. Departamento de Procesamiento de Escritos.

- II.2.8.4.3.1.3. Departamento de Invitaciones y Directorios.

- II.2.8.4.3.2. Subunidad de Control y Seguimiento.
 - II.2.8.4.3.2.1. Departamento de Recepción y Clasificación.
 - II.2.8.4.3.2.2. Departamento de Seguimiento.
 - II.2.8.4.3.2.3. Departamento de Archivo Confidencial.

- II.2.8.4.3.3. Organigrama de la Unidad de Documentación.

- II.2.8.4.4. Unidad de Audiencias.
 - II.2.8.4.4.1. Subunidad de Atención de Correspondencia.
 - II.2.8.4.4.2. Subunidad de Atención al Público.
 - II.2.8.4.4.3. Organigrama de la Unidad de Audiencias.

- II.2.8.4.5. Unidad de Análisis de Información.
 - II.2.8.4.5.1. Subunidad de Investigación Documental.
 - II.2.8.4.5.1.1. Departamento de Captación y Sistematización.
 - II.2.8.4.5.1.2. Departamento de Investigación Documental.
 - II.2.8.4.5.1.3. Departamento de Apoyo Informativo.

 - II.2.8.4.5.2. Subunidad de Análisis de Información.
 - II.2.8.4.5.2.1. Departamento de Análisis de Medios Impresos Nacionales.
 - II.2.8.4.5.2.2. Departamento de Análisis de Medios Impresos Internacionales.
 - II.2.8.4.5.2.3. Departamento de Análisis de Medios Electrónicos.

 - II.2.8.4.5.3. Subunidad de Estudios Especiales.
 - II.2.8.4.5.3.1. Departamento de Estudios Nacionales.
 - II.2.8.4.5.3.2. Departamento de Estudios Sectoriales.

 - II.2.8.4.5.4. Organigrama de la Unidad de Análisis de Información.

- II.2.8.4.6. Unidad de Control de Gestión.
 - II.2.8.4.6.1. Subunidad de Acuerdos.
 - II.2.8.4.6.2. Subunidad de Control y Seguimiento.
 - II.2.8.4.6.3. Organigrama de la Unidad de Control de Gestión.

- II.2.8.5. Coordinación de Giras Presidenciales.
 - II.2.8.5.1. Subcoordinación Operativa.
 - II.2.8.5.2. Subcoordinación Informativa.
 - II.2.8.5.3. Organigrama de la Coordinación de Giras.

- II.2.8.6. Dirección de Administración.
- II.2.8.6.1. Unidad de Programación, Organización y Evaluación.
- II.2.8.6.2. Subdirección de Administración y Desarrollo de Personal.
- II.2.8.6.2.1. Departamento de Empleo.
- II.2.8.6.2.2. Departamento de Remuneraciones.
- II.2.8.6.2.3. Departamento de Capacitación y Desarrollo.
- II.2.8.6.2.4. Departamento de Prestaciones y Servicios Sociales.
- II.2.8.6.3. Subdirección de Finanzas.
- II.2.8.6.3.1. Departamento de Presupuesto y Contabilidad.
- II.2.8.6.3.2. Departamento de Tesorería.
- II.2.8.6.3.3. Departamento de Seguros y Fianzas.
- II.2.8.6.3.4. Departamento de Cómputo e Informática.
- II.2.8.6.4. Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- II.2.8.6.4.1. Departamento de Adquisiciones.
- II.2.8.6.4.2. Departamento de Almacenes e Inventarios.
- II.2.8.6.4.3. Departamento de Servicios Generales.
- II.2.8.6.4.4. Departamento de Servicios Gráficos.
- II.2.8.6.5. Unidad de Orientación, Información y Quejas.
- II.2.8.6.6. Intendencia de las Residencias Presidenciales.
- II.2.8.6.7. Departamento de Mantenimiento y Talleres.
- II.2.8.6.8. Organigrama de la Dirección de Administración.
- II.2.8.7. Dirección de Quejas.
- II.2.8.7.1. Asesoría Técnica.
- II.2.8.7.2. Control de Gestión.
- II.2.8.7.3. Subdirección.
- II.2.8.7.3.1. Departamento de Tramitación.
- II.2.8.7.3.1.1. Centro de Documentación.
- II.2.8.7.3.2. Departamento de Atención al Público.
- II.2.8.7.3.3. Departamento de Análisis y Evaluación.
- II.2.8.7.4. Coordinación Administrativa.
- II.2.8.7.5. Organigrama de la Dirección de Quejas.

- II.2.8.8. Contraloría Interna.
- II.2.8.8.1. Subdirección de Auditoría Administrativa.
- II.2.8.8.2. Subdirección de Gestión.
- II.2.8.8.3. Subdirección de Auditoría Financiera.
- II.2.8.8.4. Subdirección de Auditorías Especiales.
- II.2.8.8.5. Organigrama de la Contraloría Interna.

II.2.9. Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

CAPITULO III: NECESIDAD DE MODIFICAR LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y MARCO TEORICO.

III.1. ANTECEDENTES Y OBJETIVO.

- III.1.1. Andrés Serra Rojas.
- III.1.2. Miguel Acosta Romero.
- III.1.3. Jacinto Faya Viesca.
- III.1.4. Ignacio Pichardo Pagaza.
- III.1.5. Nuestro comentario.

III.2. DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA.

- III.2.1. Definición de Estado.
 - III.2.1.1. Teorías Organicistas.
 - III.2.1.2. Teorías Sociológicas.
 - III.2.1.3. Teorías Jurídicas.
 - III.2.1.3.1. Teoría de la Personalidad Jurídica del Estado.
 - III.2.1.3.2. Teoría de la Identidad entre Estado y Derecho.
- III.2.2. Nuestra opinión.
- III.2.3. Diferencia entre Estado y Gobierno.
- III.2.4. Definición de Gobierno.
- III.2.5. Funciones y actos del Estado.

III.2.6. El Poder Ejecutivo Federal.

III.2.7. Definición de Administración Pública propiamente.

III.2.8. Ubicación de la Presidencia de la República dentro del marco de la Administración Pública Federal.

III.3. TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

III.3.1. Definición de Administración.

III.3.2. Teoría de la Administración Pública.

III.3.2.1. Thomas Jefferson.

III.3.2.2. Alexis de Tocqueville.

III.3.2.3. Alexander Hamilton.

III.3.2.4. Vladimir I. Lenin.

III.3.2.5. Woodrow Wilson.

III.3.2.6. Max Weber.

III.3.2.7. Principios de Administración Pública formulados por la Teoría Ortodoxa.

III.3.2.7.1. Principios de Jerarquía y Autoridad.

III.3.2.7.2. Principios de Especialización.

III.3.2.7.3. Principio de "Staff".

III.3.2.7.4. Principio de Eficiencia.

III.3.2.7.5. Principio de Flexibilidad.

III.3.2.7.6. Principio de Equilibrio.

III.3.2.7.7. Principio de las Reglas.

III.3.2.7.8. Principio de Discrecionalidad Administrativa.

III.3.2.7.9. Principio de Debido Proceso.

III.4. DEFICIENCIAS QUE SE HAN DETECTADO EN LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

III.4.1. Sujeción de todas las funciones de la organización al orden legal establecido.

III.4.2. Areas precisas de competencia y niveles definidos de jerarquía.

III.4.2.1. Función de Archivo y Correspondencia.

III.4.2.2. Función de Atención al Público y Relaciones Públicas.

III.4.2.3. Análisis de Información y Estudios Especiales.

III.4.2.4. Función de Control de Gestión.

III.4.2.5. Función de enlace con otras dependencias.

III.4.2.6. Función de Administración.

III.4.2.7. Comentario.

- III.4.3. Reglas técnicas y legales de trabajo.
- III.4.4. Cadena de mando.
- III.4.5. Principio de Staff.
- III.4.6. Discrecionalidad administrativa, flexibilidad y separación de recursos.
- III.4.7. Cuadros administrativos manejados racionalmente.

III.5. PROPUESTA.

CAPITULO IV: MARCO JURIDICO Y PROYECTOS DE REFORMA A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y DE REGLAMENTO INTERIOR PARA LA SECRETARIA PARTICULAR.

IV.1. DEFINICION DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

- IV.1.1. Criterio Legalista.
- IV.1.2. Criterio del Poder Ejecutivo.
- IV.1.3. Criterio de las Relaciones Jurídicas.
- IV.1.4. Criterio de los Servicios Públicos.
- IV.1.5. Miguel Acosta Romero.
- IV.1.6. Jacinto Faya Viesca.
- IV.1.7. Andrés Serra Rojas.
- IV.1.8. Comentario.

IV.2. DEFINICION Y ELEMENTOS DEL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO.

- IV.2.1. Clasificación de las leyes.
- IV.2.2. Características esenciales de la Ley.
 - IV.2.2.1. Generalidad.
 - IV.2.2.2. Obligatoriedad.
 - IV.2.2.3. Unilateralidad.
 - IV.2.2.4. Irretroactividad.
 - IV.2.2.5. Cohercibilidad.
- IV.2.3. Definición de Reglamento.
- IV.2.4. Fundamento Jurídico del Reglamento.
- IV.2.5. Diferencias entre una Ley y un Reglamento.
- IV.2.6. Elementos del Reglamento.
- IV.2.7. Clasificación de los Reglamentos.
 - IV.2.7.1. Reglamentos Ejecutivos.
 - IV.2.7.2. Reglamentos Gubernativos y de Policía.

IV.2.7.3. Reglamentos Interiores.

IV.3. PROYECTOS DE REFORMA A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Y DE REGLAMENTO INTERIOR PARA LA SECRETARIA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

- IV.3.1. Proyecto de iniciativa de Decreto para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- IV.3.2. Proyecto de Reglamento Interior para la Secretaría Particular de la Presidencia de la República.

CAPITULO V: CONCLUSIONES.

CAPITULO VI: BIBLIOGRAFIA.

- VI.1. Legislación.
- VI.2. Libros.
- VI.3. Otras fuentes.

INTRODUCCION.

El presente estudio pretende abordar el tema relativo a la necesidad existente de reglamentar las funciones de las áreas de apoyo técnico del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en general, y particularmente las de su Secretaría Particular.

Con el objeto de no utilizar este espacio para adentrarnos en la discusión del tema planteado, nos concretaremos por el momento a presentar nuestra inquietud y esquematizar nuestro universo de trabajo.

En lo referente a la primera, diremos que, tres y medio años de labores en una dependencia pública, es decir, el 70% del tiempo ocupado para realizar nuestros estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, nos permiten tener una visión práctica del desarrollo de las actividades de la misma.

Partiendo de la aseveración anterior podemos afirmar que la Presidencia de la República, observada como dependencia del Ejecutivo Federal ¹, constituye una entidad a la cual corresponde ocuparse de las funciones directamente relacionadas con las actividades e imagen del Sr. Presidente de México.

Dichas funciones definitivamente merecen una atención

¹ El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'".

Por lo anterior, es correcto referirse al Presidente de México como "El Ejecutivo Federal" o el "Titular del Ejecutivo Federal", e incorrecto hablar del "Jefe del Ejecutivo", dado que este es unipersonal y cuenta con auxiliares que no son depositarios del poder propiamente.

primordial, toda vez que se trata del entorno más cercano del Ejecutivo Federal, y del buen desempeño de éstas depende en cierta medida el que personaje tan importante cuente con los medios adecuados para su mejor información y con colaboración oportuna para la toma de decisiones, instrumentación y evaluación objetiva de sus acciones.

En la actualidad, las funciones de la Presidencia de la República, en detrimento de lo anteriormente señalado, no cuentan con una adecuada reglamentación, pues se rigen por el "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República"², el "Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República"³; el "Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República"⁴, y el "Reglamento Interior del Estado Mayor Presidencial"⁵, lo que, salvo el caso del Estado Mayor Presidencial, le impide contar con una adecuada legitimación legal y organización pertinente que le permita dar cabal cumplimiento a sus funciones.

Por lo anteriormente señalado, consideramos que es de importancia trascendental encontrar un nuevo orden, que permita al Primer Mandatario de la Nación tener un grupo de colaboradores cuyo objetivo fundamental sea servirle, en aras de buscar la excelencia de su gestión y coadyuvar en la búsqueda de una simplificación y eficientización de la función pública que, una vez demarcada con claridad, sea más objetiva y represente un instrumento de servicio a la comunidad y no un obstáculo infranqueable.

² ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA OFICINA DE COORDINACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 7 de diciembre de 1988.

³ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA UDIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 19 de enero de 1983.

⁴ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA DIRECCION GENRAL DE COMUNICACION SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 31 de enero de 1983.

⁵ REGLAMENTO INTERIOR DEL ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL; Diario Oficial de la Federación; 4 de abril de 1986.

Por lo que respecta al esquema de nuestra tesis, diremos que esta se divide en cuatro capítulos.

En el primero, histórico, se hace referencia a los orígenes de nuestra institución desde la primera noticia de su existencia hasta el período gubernamental 1976-1982.

El segundo explica el marco jurídico reglamentario de la institución de 1982 a 1988, que servirá como base para la presentación de nuestra tesis, por considerarlo más adecuado que el actual *. Aborda el fundamento constitucional y su previsión en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como una explicación detallada de las funciones de todas las oficinas que conforman la Presidencia de la República, con el afán de mostrar en dónde existen incongruencias administrativas y duplicidades, susceptibles de ser modificadas en provecho de la institución.

El marco teórico de nuestra tesis profesional es tratado en el capítulo tres en dónde, partiendo de la definición de Administración Pública y de la experiencia práctica, se expone la necesidad de reformar el marco jurídico para legitimar la institución.

Finalmente, el capítulo cuatro explica el instrumento legal adecuado para llevar a cabo las acciones que planteamos y propone las reformas necesarias a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y un Reglamento Interior para la Secretaría Particular, la cual consideramos debe ser la principal área administrativa de apoyo al C. Presidente de la República.

* Como lo explicaremos en nuestro Capítulo Segundo, no estamos de acuerdo en la manera en que fueron agrupadas diversas funciones bajo la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

Por ello, este estudio se fundamenta en la estructura vigente en las dependencias de la Presidencia de la República hasta diciembre de 1988.

CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTORICOS.

I.1. ORIGEN DE LA INSTITUCION.

La Presidencia de la República, como dependencia administrativa, tiene sus orígenes en la Secretaría Particular del Presidente de la República, resultando por demás complicado establecer una fecha de iniciación de sus funciones, toda vez que se trata de una entidad cuya fundación no se dá ex-profeso.

El antecedente más remoto que conocemos acerca de la existencia de esta Secretaría lo encontramos en el siglo pasado, en la época en que Don Benito Juárez ocupó la Primera Magistratura del País, y del cual se sabe que tuvo como Secretario Particular al Sr. Pedro Santacilia, "hombre bastante culto y sumamente recto, de nacionalidad cubana" ⁷.

Sin embargo, considerando la existencia de un Presidente de la República y la necesidad que en cualquier época tiene un hombre de esa investidura de contar con un cercano colaborador, podríamos afirmar que la Secretaría Particular existió, de facto, a partir del primer Presidente, Don Guadalupe Victoria.

El "Manual de Organización de la Administración Pública Federal" ⁸ editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República a finales del período gubernamental 1976-1981, presenta un cuadro de "Evolución

⁷ LEON DE LA BARRA, Luis; Memoria de la Academia Nacional de Historia y Geografía; Boletín # 8.

⁸ MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; 1981.

de las Dependencias Centralizadas de la Administración Pública", en el cual aparece como antecedente de la Secretaría Particular el Departamento de Prensa y Publicidad de la Presidencia, creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de junio de 1937 ⁷ y cuya estructura se modificó por decreto publicado el día 31 de diciembre del mismo año. ¹⁰

El mismo documento indica que al finalizar el sexenio 1934-1940 desapareció el Departamento de Prensa y Publicidad, "pasando sus funciones a la Secretaría Particular y a la Secretaría de Gobernación" ¹¹.

Sin embargo, la referida Secretaría Particular permaneció en la indeterminación jurídica, volviéndose a hacer referencia ella hasta el año de 1954, cuando por Acuerdo Presidencial se otorgan al Secretario Particular del C. Presidente ciertas atribuciones. ¹²

1.2. INCREMENTO DE LA IMPORTANCIA DE LA SECRETARIA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA HASTA 1958.

En un principio, el área de apoyo directo del Primer Mandatario era solo una pequeña oficina para el Secretario

⁷ DECRETO POR EL QUE SE CREA EL DEPARTAMENTO DE PRENSA Y PUBLICIDAD DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 30 de junio de 1937.

¹⁰ DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL DIVERSO POR EL QUE SE CREA EL DEPARTAMENTO DE PRENSA Y PUBLICIDAD DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 31 de diciembre de 1938.

¹¹ COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; op. cit.

¹² DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION; 29 de octubre de 1954.

Particular, pero a partir de las atribuciones que le otorgó el Presidente Adolfo Ruiz Cortines fué tomando mayor importancia y sus actividades se multiplicaron, dando vida a la Secretaría Particular como entidad administrativa.

Aunque legalmente la Secretaría Particular no era una Secretaría de Estado por no llenar los requisitos de fondo y forma, si lo era de hecho, y a la persona nombrada para ocupar el puesto, por la cercanía con el Presidente y por la importancia que éste le diera al cargo, ocasionada por la relación de trabajo ente ambos -acuerdo diario-, se otorgaba un rango igual a los que verdaderamente lo eran.

Al adquirir la Secretaría Particular un cariz político, surgió la necesidad de crear la Secretaría Privada, que se ocupaba de atender únicamente los asuntos personales del Sr. Presidente de la República.

1.3. CREACION DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

El día 10 de diciembre de 1958 el Ejecutivo Federal envió una iniciativa a la Cámara de Senadores, proponiendo una Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En la exposición de motivos ¹³, el Lic. Adolfo López Mateos menciona, entre otras cosas:

"La Secretaría de la Presidencia ha venido operando con ese nombre sin estar comprendida dentro de las dependencias del Ejecutivo que establece la Ley de Secretarías y Departamentos

¹³ LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO; Exposición de Motivos; 1958.

de Estado vigente. Esta omisión se subsana en el Proyecto concibiéndola como una Secretaría de planeación, coordinación y vigilancia, pero no propiamente de ejecución. Ella atenderá a la programación de las actividades generales o determinadas del Gobierno Federal que sean ejecutadas por las demás Secretarías, ampliándose de este modo el radio de proyección que debe emanar de la Presidencia de la República."

Con esta iniciativa, que posteriormente fué aprobada, se pretendía que las funciones de la Secretaría Particular, existente de facto, se encuadraran dentro de la legalidad con la creación de una Secretaría de Estado, cuyo titular equivaldría a lo que anteriormente era el Secretario Particular, otorgándole además la función de controlar y autorizar el gasto de inversión del Gobierno Federal.

Podemos afirmar que la intención de legalizar una entidad que en la práctica existía y a cuyo titular se le consideraba como Secretario de Estado era buena (de hecho las propias palabras de López Mateos en la iniciativa de Ley así lo denotan), pero se cometió el grave error de crear una Secretaría de Estado amorfa, con facultades desmedidas en algunos campos, y cuya función principal de auxiliar al Ejecutivo Federal se fué perdiendo, hasta ser una institución cuya denominación no obedecía a sus funciones prácticas.

Así pues, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, en su artículo 16, establecía las siguientes funciones para la Secretaría de la Presidencia:¹⁴

Artículo 16: "A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

¹⁴ Idem; artículo 16.

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

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

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

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

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

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

Como se puede observar, la mencionada Secretaría cumplía con siete funciones principales, algunas de ellas disímboles y lejanas a las actividades de apoyo inmediato al Ejecutivo Federal.

Es por ésto que la Secretaría Privada del Sr. Presidente cobra importancia trascendental durante los dieciocho años de existencia de la Secretaría de la Presidencia, pues se convierte de hecho, en el área de colaboración inmediata del Primer Mandatario.

Así pues, desde su origen la "Supersecretaria", como fué sarcásticamente denominada, recibió diversas críticas, como las de algunos Diputados Federales y Senadores durante la discusión del proyecto que le dió vida. V.Gr. El Senador Hilario Medina manifestó ¹⁰:

"Se establece en el Proyecto, secundando la iniciativa del Ejecutivo, la Secretaría de la Presidencia, también con calidad de Secretaría de Estado. El Secretario de la Presidencia, sin las responsabilidades, sin el papel constitucional que corresponde a un Secretario de Estado, establecido por la Constitución".

"De acuerdo con la estructura que nos da la iniciativa y el dictámen, la Secretaría de la Presidencia es una Supersecretaria, que está sobre todas las Secretarías, que planea, estudia y resuelve, haciendo uso de un tecnicismo incorrecto a todas luces: las inversiones del Ejecutivo -si el Ejecutivo no es un hombre de empresa, no hace inversiones- y por último está sobre todas las Secretarías y no tiene existencia constitucional".

"Se le llama Secretario de la Presidencia, pero cualquier Secretario de Estado es Secretario de la Presidencia. Nosotros no estamos en un régimen ministerial en donde son ministros autónomos; no, los Secretarios del Despacho son eso: Secretarios del Despacho, Secretarios del Presidente de la República y eso es el Secretario de la Presidencia".

¹⁰ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 12 de diciembre de 1958.

"El Secretario de la Presidencia ha actuado hasta estas fechas como el órgano intermedio de la voluntad del Ejecutivo, o si se quiere, para vigilar, para examinar la actuación de todas las demás dependencias administrativas, pero hasta hoy no ha tenido una categoría legal, no debe tenerla, no puede tenerla. O de una vez se hace una Secretaría a la cual se le llame, digamos, Secretaría de Estado, porque abarca a todas las demás Secretarías -y en ese caso habría que puntualizar sus funciones para que los demás Secretarios del Despacho no se sientan cohibidos- porque tal como se propone no pueden hacer nada sin el reconocimiento, sin la aprobación, sin el refrendo de la Secretaría de la Presidencia: pues si para eso acuerdan con el Presidente de la República, entonces qué necesidad tienen, además de un acuerdo que reciben del Presidente de la República y que van a ejecutar, de que todavía pase por el tamiz de la Secretaría de la Presidencia..."

Por su parte, el Senador Mariano Azuela señaló lo siguiente *: "Quiero manifestar que no entiendo lo que es la Secretaría de la Presidencia. La justificación de la Secretaría de la Presidencia en la exposición de motivos del proyecto es absolutamente dogmática. Resulta que no ejercerá funciones propiamente de ejecución. Esto precisamente me hace pensar que si no va a realizar actos de poder público, no es propiamente una Secretaría de Estado."

"Cabalmente, si la Secretaría de la Presidencia, como dice la exposición de motivos, ha venido operando con ese nombre sin estar comprendida dentro de las dependencias del Ejecutivo, es porque no realiza las funciones de Secretaría de Estado, sino que es exclusivamente un auxiliar técnico del Presidente de la República, que no realiza funciones ni jurisdiccionales, ni administrativas, ni legislativas. Se habla de que ejercerá funciones de planeación, coordinación y vigilancia; no nos atrevemos a crear una Secretaría que llevara ese nombre: Secretaría de Coordinación y Vigilancia, porque sería una supersecretaría absolutamente contraria a nuestra tradición constitucional anterior y posterior a la Revolución Mexicana".

* Idem.

En su intervencion, el Senador Terán Mata indicó ¹⁷: "Entiendo que cuando se habla de una Secretaría de la Presidencia que va a dar forma a los acuerdos, quiere decir que su ejecución tendrá lugar. Si la actuación es la del Secretario Auxiliar de la Presidencia, inmediato colaborador, pues es el más adecuado para dar forma a ciertos acuerdos que emanen directamente del Poder Ejecutivo, porque al fin y al cabo, el cúmulo de las facultades atribuidas al Ejecutivo están enumeradas inmediatamente antes del precepto que habla de la competencia legislativa para establecer el número de Secretarías de Estado ¹⁸. En el artículo ya bien conocido que se refiere a las facultades reglamentarias, a las obligaciones del Presidente de promulgar y ejecutar las leyes, nombrar a los Secretarios de Estado; en ese cúmulo de facultades, no solo hay actos propiamente ejecutivos, sino hay actos previos, entónces, a esos actos previos de planeación, o en su caso, incluso de función atenta y vigilante de coordinación, es a lo que creo se refiere este precepto; por lo demas, ya sabemos que en nuestro uso constitucional (sic) se viene hablando desde hace mucho, no de un Secretario Particular de la Presidencia, sino de un Secretario de la Presidencia, precisamente por la necesidad de ampliar la órbita de labores que competen al cargo".

Para no pecar de extensos en lo que hace a la transcripción de los Diarios de Debates, haremos referencia finalmente a la intervencion del Diputado Humberto Zabadúa, al ser debatida la iniciativa en la Cámara Baja ¹⁹: " La creación de una Secretaría de Estado con el nombre de Secretaría de la Presidencia es, que yo sepa, una creación original del Derecho

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las facultades del Presidente de la República, mientras el artículo 90 de la misma Ley Fundamental dá vida a las Secretarías de Estado. El texto vigente en el momento histórico que se cita era el siguiente:

Artículo 90: "Para el despacho de los negocios del órden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarías que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios a cargo de cada Secretaría".

¹⁹ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 16 de diciembre de 1958.

Público Mexicano. En ningún régimen democrático existe un ministerio de este tipo tan personalista y absorbente. Ciertamente solo es posible explicarse este propósito si se tiene en cuenta que en ninguna otra República como la nuestra se ha llegado al perfeccionamiento absoluto del régimen constitucionalista que otro chiapaneco, Rabasa, calificó de 'dictadura legal'. Esto es, en ningún otro régimen existe el predominio absoluto del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes".

"Me pregunto: ¿Cuál es la razón que tuvo el Presidente de la República para tratar de imponer a los demás Secretarios el poder sin límite de otra Secretaría?. Creo que no hay mas que una sola contestación a esta pregunta; la dicen ustedes precisamnete en la exposición de motivos; que ya ha venido operando sin estar legalizada una Secretaría de este tipo y yo les digo ¿Es posible que el señor Presidente de la República, en vez de que esa anomalía, de que esa irregularidad la quite definitivamente de su Gabinete, la legalice, le dé acta de naturalización?. Llega a tal absurdo el proyecto que, de aprobarse como está, simplemente se mutilarían las funciones de otras Secretarías o, en otras palabras, nulifica lo que acertadamente se prevé en la misma Ley".

"Esto es, una Secretaría de Estado, en vez de rendir cuentas al pueblo a través del Congreso, o al Ejecutivo directamente en la persona del señor Presidente, tendrá que rendir cuentas al Secretario de la Presidencia, y ésto es un transtorno al orden administrativo y constitucional".

Como se puede observar, la erección de la Secretaría Particular de la Presidencia en Secretaría de Estado causó las más acervas críticas.

Posiblemente esta acción del Ejecutivo obedeció a otorgar un marco jurídico a las actividades que en la práctica desarrollaban las oficinas presidenciales. V.Gr. Antes de que entrara en vigor la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958, todos los acuerdos eran llevados a cabo por el Secretario Particular de la Presidencia, quien acordeaba directamente con el

Ejecutivo Federal. Asimismo, existía una Comisión de Inversiones dependiente directamente del Primer Mandatario, cuya creación se dió por Acuerdo Presidencial del 7 de octubre de 1954 ²⁰. Su función era la de estudiar las finanzas e inversiones del Ejecutivo y carecía de naturaleza jurídica determinada, puesto que no pertenecía a ninguna Secretaría, ni tenía las características de autonomía. Simplemente trabajaba bajo las órdenes directas del Ejecutivo.

Consideramos que la acción de López Mateos trató de extinguir un vicio y legitimar una institución, al otorgar legalidad a la Comisión de inversiones y especificar las funciones a realizar por la Secretaría de la Presidencia, que siendo Secretaría Particular de la Presidencia no contaba con una estructura orgánica adecuada.

Sin embargo, nos parece que erigir a la Secretaría Particular de la Presidencia en Secretaría de Estado no fué la acción más adecuada, y menos el haber mezclado en ella funciones tan disímolas como el trámite de los asuntos del C. Presidente de la República, hacer labores de programación y vigilar la inversión pública.

Consideramos que la acción de López Mateos trató de extinguir un vicio y legitimar una institución, al otorgar legalidad a la Comisión de inversiones y especificar las funciones a realizar por la Secretaría de la Presidencia, que siendo Secretaría Particular de la Presidencia no contaba con una estructura orgánica adecuada.

²⁰ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISION DE INVERSIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 29 de octubre de 1954.

Sin embargo, nos parece que erigir a la Secretaría Particular de la Presidencia en Secretaría de Estado no fué la acción más adecuada, y menos el haber mezclado en ella funciones tan disímbolas como el trámite de los asuntos del C. Presidente de la República, hacer labores de programación y vigilar la inversión pública.

I.4. FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

La Secretaría de la Presidencia, con el rango de Secretaría de Estado, comenzó a funcionar el 1 de enero de 1959 con un Secretario, un Subsecretario y un Oficial Mayor ²¹. El despacho de los asuntos de su competencia y las labores administrativas que le fueron conferidas motivaron la creación de las siguientes direcciones:

Dirección General de Administración;

Dirección General de Inversiones Públicas;

Dirección de Planeación; y

Dirección de Legislación e Informe Presidencial. ²²

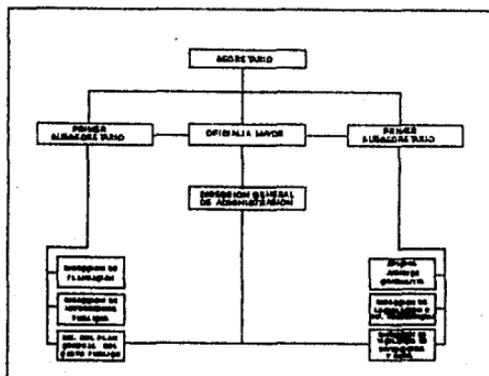
Como se puede observar en este esquema, las funciones de auxiliar técnico de la Presidencia de la República quedaron relegadas a un segundo plano, enfatizándose en la estructura interna de la Secretaría las funciones de planeación e inversiones públicas.

²¹ El Oficial Mayor no fué designado hasta el 1 de septiembre de 1962.

²² REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA; 1961.

En septiembre de 1962, se creó la segunda Subsecretaría, que motivó el reajuste de las actividades dentro de una nueva estructura orgánica, adscribiéndose a la primera Subsecretaría las Direcciones de Planeación, de Inversiones Públicas y el Plan General de Gasto Público; y a la segunda, las de Vigilancia de Inversiones y Subsídios, de Legislación e Informe Presidencial y la Oficina Jurídico Consultiva.²³

Asimismo, a la Oficialía Mayor se adscribió la Dirección General de Administración, siguiendo el siguiente organigrama:



²³ REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA;
1963.

Las funciones de cada una de las Direcciones eran las siguientes:

I.4.1. Dirección de Planeación.

- Examinar la política económica nacional, a fin de precisar cuál es la más conveniente para activar el desarrollo económico de México dentro del principio de justicia social;
- Sugerir medidas para eliminar obstáculos al desarrollo económico y social del país y para activar su desenvolvimiento, comprendiendo aquellas que alienten la inversión privada;
- Proponer medidas para fomentar el desenvolvimiento económico de las zonas, regiones y entidades federativas menos desarrolladas del país, a fin de hacer llegar los beneficios del progreso a todos los sectores de la población, especialmente a los más desamparados;
- Sugerir medidas para corregir la desigual distribución del ingreso nacional y al mismo tiempo para estimular la formación de capitales nacionales;
- Precisar aquellas necesidades más apremiantes de la población en materia de alimentación, vestido, vivienda, salubridad, seguridad, educación, etc., que puedan ser satisfechas con los recursos disponibles;

- Buscar formulas para aumentar los ingresos de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, inclusive mediante la cesión de ciertos ingresos por parte de la Federación, para que los gobiernos locales se fortalezcan política y económicamente;
- Dar especial atención a la planeación regional para alentar el desenvolvimiento de la provincia, evitando la concentración de la actividad económicas en la Ciudad de México y poblaciones circunvecinas, que entraña obstáculos crecientes al desarrollo equilibrado de la economía nacional; y
- Ponerse en contacto, por medio de su personal técnico, con las principales zonas del país, para realizar sus tareas preferentemente en el terreno mismo: en el campo, en la fábrica y en las fuentes de trabajo existentes y potenciales.

1.4.2. Dirección de Inversiones Públicas.²⁴

- Estudiar los proyectos de inversión de las dependencias y organismos del sector público, con el objeto de valorizar social y económicamente la importancia de cada obra;
- Establecer la jerarquía que le corresponde a cada inversión, tomando en cuenta no solo la productividad de las obras publicas, sino tambien la distribución equitativa de sus beneficios, tanto regionalmente como desde los puntos de vista economico y social;

²⁴ Sustituyó a la extinta Comisión de Inversiones de la Presidencia.

-Coordinar los programas individuales de inversión de los diversos organismos de la Administración Pública para integrar el Programa General de la Inversiones del Sector Público;

-Proponer las modificaciones a dichos programas;

-Estudiar la forma de financiar las inversiones, para evitar aquellas por encima de la capacidad de pago exterior del país y cuidar que el desarrollo de los programas de obras no sea inflacionario;

-Examinar, conjuntamente con la Dirección de Planeación, las necesidades de inversión pública del país;

-Colaborar con su personal técnico para vigilar la inversión de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal; e

-Inventariar las obras autorizadas y mantener al día dicho inventario, para estar en condiciones de conocer el avance de cada obra en cualquier lugar de la República.

I.4.3. Dirección de Vigilancia de Inversiones y Subsidios.

-Vigilar la realización íntegra del programa de inversiones aprobado;

-Vigilar que las entidades del sector público solo efectúen aquellas inversiones que hayan sido autorizadas previamente; y

-Vigilar que las inversiones que realicen las entidades del sector público se ajusten en su ejecución a lo autorizado y que apliquen precisamente los fondos consignados en el programa respectivo, erogándose en la forma prevista.

1.4.4. Dirección de Legislación e Informe Presidencial.

-Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución;

-Registrar las Leyes y Decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República; y

-Concentrar y depurar los materiales que servirán para la redacción del Informe Presidencial que se presenta el 1 de septiembre de cada año, documento en el que se darán a conocer los adelantos realizados durante el período a que se refiere, los obstáculos encontrados y las medidas que se sugieren para que se continúe ininterrumpidamente el progreso del País.

1.4.5. Dirección del Plan General del Gasto Público.

-Realizar un presupuesto consolidado del Sector Público, incluyendo inversiones, cuenta corriente, transferen-

cias, erogaciones especiales, destino y cálculo de resultados;

-Elaborar un presupuesto económico nacional comprendiendo metas de desarrollo del país en materia económica y social; gasto público en las cuentas corriente y de capital; y papel del Sector Privado en el desarrollo nacional.

I.4.6. Dirección General de Administración.

-Llevar a cabo las funciones de naturaleza propiamente administrativa, como son las de intendencia, personal, contabilidad, adquisiciones, correspondencia, archivo, servicio médico y otras.

I.4.7. Oficina Jurídico Consultiva.

-Realizar el estudio de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que formulen los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, respecto de los asuntos de su competencia;

-Realizar el estudio de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, que formule cada Secretaría o Departamento de Estado, respecto a los asuntos de su competencia; y

-Llevar a cabo el estudio de todos los demás asuntos que se le turnen, para emitir opinión al respecto.

I.5. DESAPARICION DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA A PARTIR DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE 1976.

Al paso del tiempo, las funciones de la Secretaría fueron, como era de suponerse, adquiriendo cierta autonomía de la persona del Sr. Presidente, encontrándose en primer termino la importantísima función de planear y programar, mientras que de facto, la Secretaría Privada del Ejecutivo absorbió las funciones de auxiliar técnico de este.

El nombre Secretaria de la Presidencia dejó de ser apropiado para definir las funciones de la entidad, trayendo como consecuencia una reestructuración, por la cual se creó en 1976 la Secretaría de Programación y Presupuesto, que absorbió las funciones de planeación y vigilancia que había venido desempeñando la Secretaría de la Presidencia.

Así, al asumir la Primera Magistratura de la Nación el Lic. José López Portillo, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública, misma que fué aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.²⁰

Precisamente una de las modificaciones principales de esta Ley al orden de las Secretarías de Estado establecido por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 era la supresión de la Secretaría de la Presidencia y la creación de la de Programación y Presupuesto.

²⁰ LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; Diario Oficial de la Federación; 29 de diciembre de 1976.

En su artículo 1, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aún vigente, establece ²⁴:

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada".

Mientras que en el artículo 32 determina las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto ²⁷:

Artículo 32: "A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Recabar los datos y elaborar la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el Plan General del Gasto Público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República;
- II.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general;

²⁴ Idem.

²⁷ Idem. Transcribimos las funciones originalmente previstas por la Ley de 1977. En la actualidad el artículo 32, referente a las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ha sido totalmente reformado.

- III.- Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país;
- IV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer las glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;
- V.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI.- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control, la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VIII.- Cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;
- IX.- Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal;

- X.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal;
- XI.- Ejercer las atribuciones que señalen las leyes de Pensiones Civiles y Militares;
- XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en las que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia;
- XIII.- Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal, en los casos que señale el C. Presidente de la República;
- XIV.- Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas, y realizar estudios cartográficos de la República;
- XV.- Intervenir en las adquisiciones de toda clase;
- XVI.- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos;

XVII.- Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos; y

XVIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Como se puede observar, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace referencia a la Presidencia de la República como la institución directamente relacionada con el Ejecutivo Federal, y al crear la Secretaría de Programación y Presupuesto, retoma las funciones de planeación y demás actividades de índole programático y presupuestario que realizaba la Secretaría de la Presidencia.

La medida puede considerarse por demás adecuada, toda vez que, como ya lo hemos afirmado, la Secretaría de la Presidencia carecía ya de razón para ostentar esa nomenclatura y de cohesión por la diversidad de actividades que de originalmente le habían sido encomendadas.

Esta es la primera ocasión en que se utiliza el término "Presidencia de la República" en un ordenamiento, para describir al conjunto de oficinas de apoyo técnico y personal al Titular del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, aún cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la menciona en su artículo 1, nunca se han definido específicamente ni su naturaleza orgánica, ni sus funciones.

I.6. ORGANIZACION DE LAS AREAS DE APOYO AL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DURANTE EL PERIODO DE GOBIERNO 1976-1982.

Consideramos entonces que el término "Presidencia de la República" en la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se utilizó para definir al conjunto de unidades administrativas de apoyo directo al Titular del Ejecutivo Federal, producto de la fusión de las actividades desincorporadas de la Secretaría de la Presidencia al desaparecer, con las propias de la Secretaría Privada y asesorías del Primer Mandatario.

La propia Ley de 1976, indicaba en su artículo 8 ^{2º}:

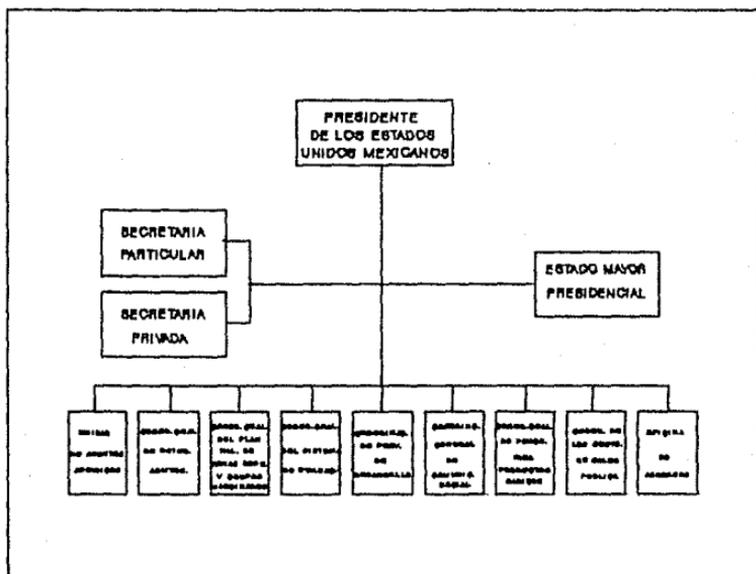
Artículo 8: "Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados; los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente de la República; para estudiar y promoverlas modificaciones que deben hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el titular del Poder Ejecutivo contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación de áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República".

Es a partir de este momento cuando se crea la Presidencia de la República como la conocemos en la actualidad, entendiéndose que la discrecionalidad que el artículo anterior otorga al C. Presidente de la República ha permitido variaciones sustantivas en la organización de sus oficinas y actividades.

^{2º} Ibidem.

1.6.1. Estructura Orgánica.

Así pues, sin fundamento jurídico claramente determinado, ni algún otro ordenamiento que previera la reglamentación interna de sus áreas, la Presidencia de la República contó con la siguiente organización en el periodo 1976-1982, producto de sendos acuerdos de creación **:



** MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; 1981.

Las funciones de cada una de las áreas de la Presidencia eran las siguientes:

1.6.2. Secretaría Privada.

- Controlar la agenda, correspondencia, audiencias y reuniones que le encomiende el C. Presidente de la República;
- Recibir a funcionarios y particulares que acudan a audiencias con el C. Presidente de la República;
- Atender los asuntos particulares y de carácter social que le encomiende el C. Presidente de la República.

1.6.3. Secretaría Particular ³⁰:

- Atender los asuntos y desempeñar las comisiones que el C. Presidente le encomiende;
- Tramitar y programar, previa consulta con el C. Presidente de la República, la distribución de su tiempo en lo referente a solicitudes de acuerdo, audiencias, reuniones de trabajo, asistencia a diversos eventos y giras;

- Enterar al C. Presidente de los asuntos que le son planteados por los particulares y funcionarios, así como efectuar el trámite que se indique;
- Someter a consideración del C. Presidente los antecedentes convenientes para designar representante presidencial a diversos eventos, así como la aceptación de presencias honorarias y apadrinamientos que le soliciten;
- Dar cumplimiento al artículo 8 Constitucional, comunicando a los interesados el acuerdo que se dicte para las peticiones que dirijan al C. Presidente;
- Atender las necesidades administrativas que requieran para el desempeño de sus funciones las distintas unidades de apoyo al Ejecutivo Federal;
- Atender y orientar ante las dependencias respectivas a las personas que acuden a las oficinas del C. Presidente en solicitud de ayuda para la resolución de diversos asuntos;
- Atender las quejas y sugerencias que se dirijan al C. Presidente de la República y analizar las que se presenten a las distintas dependencias y entidades del Sector Público, a fin de coadyuvar en el mejoramiento de la Administración Pública Federal.

Para las anteriores tareas, la Secretaría Particular contaba con tres áreas fundamentales de apoyo, cuyas funciones eran las siguientes:

I.6.3.1. Secretaría Adjunta.

- Recibir, tramitar y controlar la correspondencia dirigida por particulares y funcionarios al C. Presidente;
- Atender las audiencias que le sean encomendadas; y
- Auxiliar a la Secretaría Particular en el desempeño de sus funciones.

I.6.3.2 Dirección General de Administración.

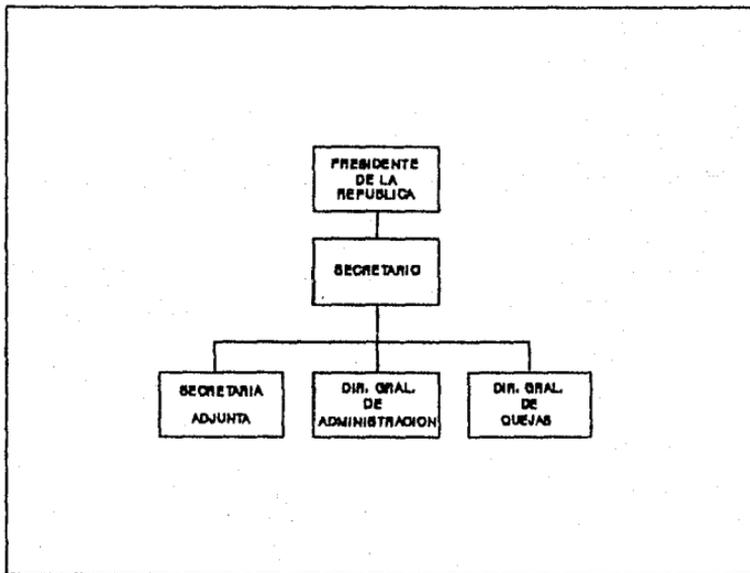
- Atender y coordinar las funciones administrativas de las unidades que integran la Presidencia de la República, de acuerdo con los lineamientos generales fijados por el C. Presidente y las normas aplicables;
- Planear, dirigir, coordinar y controlar las actividades de las unidades administrativas a su cargo;
- Vigilar el correcto ejercicio del presupuesto y proponer las modificaciones que se requieran;
- Determinar normas, requisitos y demás disposiciones relativas al personal, efectuando su contratación, registro, ubicación, reubicación y control;

- Planear y programar las adquisiciones de bienes y suministros necesarios para el desarrollo de las actividades, así como establecer sistemas de almacenamiento y control de bienes de activo fijo y de consumo;
- Atender el despacho de los asuntos relativos a la Intendencia, mantenimiento, archivo y correspondencia, así como los servicios generales de apoyo a la Presidencia de la República; y
- Promover la superación cultural del personal, así como organizar y fomentar los servicios de mejoramiento social y las actividades deportivas;

1.6.3.3. Dirección General de Quejas.

- Recibir y analizar las quejas y sugerencias que se dirijan al Presidente de la República, a fin de remitirlas para su atención a las autoridades correspondientes;
- Analizar las quejas y sugerencias que la ciudadanía presente a todas las dependencias y entidades públicas federales, con el objeto de coadyuvar en el mejoramiento de la eficiencia de las funciones administrativas, mediante la implementación de medidas correctivas que dicho análisis sugiera.

I.6.3.4 Organigrama de la Secretaría Particular.



1.6.4. Oficina de Asesores ³¹.

- Coordinar acciones tendientes a brindar asesoría al Presidente de la República en las diferentes áreas de economía, agrícola, industrial, financiera, nacional e internacional;
- Atender los asuntos y realizar los estudios que expresamente le encomiende el Ejecutivo;
- Someter a la aprobación del C. Presidente de la República los estudios realizados;
- Informar al Ejecutivo Federal sobre el desarrollo de las funciones que le han sido asignadas; y
- Las demás que le encomiende el Presidente de la República.

1.6.5. Estado Mayor Presidencial ³².

- Auxiliar al Presidente de la República en la obtención de información general;

³¹ MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA OFICINA DE ASESORES DEL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, 1980

³² LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS; Diario Oficial de la Federación; 18 de diciembre de 1975.

- Planificar las actividades personales del Primer Mandatario;
- Planificar las prevenciones para su seguridad y participar en la ejecución de las actividades procedentes, así como en la de los servicios conexos; y
- Accionar el Cuerpo de Guardias Presidenciales en el cumplimiento de su función.

I.6.6. Unidad de Asuntos Jurídicos³³ .

- Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales y compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente de la República.

I.6.7. Coordinación General de Estudios Administrativos ³⁴.

- Estudiar y promover las adecuaciones que deban hacerse a la Administración Pública, conforme a los lineamientos que para tal efecto dicte el Ejecutivo Federal;

³³ ACUERDO POR EL QUE SE PREVIENE QUE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL ENVÍEN LOS ACUERDOS, DECRETOS Y RESOLUCIONES A LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS PARA SU COMPILACIÓN. Diario Oficial de la Federación; 3 de enero de 1977.

³⁴ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS; Diario Oficial de la Federación; 3 de enero de 1977.

- Someter a aprobación del Ejecutivo Federal el marco general y el programa global de mediano y corto plazo de reforma administrativa, así como las estrategias para su implantación y los mecanismos de coordinación para su ejecución;
- Opinar sobre la creación, cambio o desaparición de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;
- Proponer al C. Presidente, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, las modificaciones que involucren la organización o funcionamiento de dos o más dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;
- Participar en la elaboración del programa de desconcentración de la Administración Pública Federal;
- Hacer evaluaciones del Programa de Reforma Administrativa, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Sistema Nacional de Evaluación;
- Asistir a los Poderes Legislativo y Judicial en sus consultas relativas a la reforma administrativa, así como a los gobiernos estatales y municipales;
- Presidir el Consejo Consultivo de la Reforma Administrativa; y
- Aprobar y expedir manuales de organización para la adecuada ejecución de sus funciones.

1.6.8. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) ³⁵.

- Estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos en el país.

1.6.9. Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación³⁶.

- Apoyar, asesorar y coordinar a las diversas entidades de la Administración Pública Federal en la evaluación de los objetivos intrasectoriales e intersectoriales propuestos por el Plan de Gobierno.

1.6.10. Coordinación de Proyectos de Desarrollo ³⁷.

- Realizar estudios y vigilar la congruencia de las acciones necesarias para la integración y diseño de proyectos y programas de desarrollo;

³⁵ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA UNIDAD DE COORDINACION GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS; Diario Oficial de la Federación; 21 de enero de 1977.

³⁶ ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE LA COORDINACION GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION; Diario Oficial de la Federación; 21 de octubre de 1977.

³⁷ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COORDINACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO; Diario Oficial de la Federación; 18 de mayo de 1979.

- Coordinar, concertar y dar seguimiento a las acciones que resulten consecuentes de la instrumentación de los referidos programas.

1.6.11. Coordinación General de Comunicación Social ³⁶.

- Fortalecer la comunicación del sector público, a través de un sistema de información estatal eficiente, que no solo permita evaluar y ordenar su capacidad de comunicación, sino captar las necesidades ciudadanas y recibir sus proposiciones, estimulando para ello la acción participativa de las entidades que componen la Administración Pública Federal, así como los diferentes sectores del país;

- Informar oportunamente sobre las actividades que realiza el titular del Poder Ejecutivo y en general sobre las del sector público y planear y efectuar campañas de publicidad en los medios de comunicación, a fin de apoyar las acciones del Gobierno Federal.

1.6.12. Coordinación General de Programas de Productos Básicos. ³⁷

- Promover el Programa Nacional de Productos Básicos;

³⁶ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y RELACIONES PUBLICAS; Diario Oficial de la Federación; 1 de junio de 1977.

³⁷ ACUERDO DE CREACION DE LA UNIDAD DE COORDINACION GENERAL DE PROGRAMAS PARA PRODUCTOS BASICOS; Diario Oficial de la Federación; 7 de febrero de 1980.

- Coordinar las acciones de las dependencias y entidades dirigidas a la producción, comercialización, financiamiento y consumo de dichos productos y de sus servicios de apoyo.

I.6.13. Coordinación de los Servicios de Salud Pública. 4º

- Determinar los elementos normativos, administrativos, financieros y técnicos necesarios para coordinar e integrar en forma eficiente las acciones y recursos relativos a la prestación de los servicios públicos de salud;
- Definir estrategias y acciones que coadyuven a la consecución de los propósitos enunciados anteriormente;
- Fijar las bases que permitan poner a consideración del Ejecutivo Federal, en su oportunidad y para su aprobación, la integración de los servicios de salud pública a un sistema nacional, a fin de procurar la atención de la salud a toda la población.

I.6.14. Nota Final.

Las referidas áreas, de las cuales se valió el Ejecutivo Federal como auxiliares en el desempeño de sus labores, tuvieron una vida efímera, subsistiendo únicamente el Estado Mayor

4º ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA, ADSCRITA A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, COMO UNIDAD DE ASESORÍA Y APOYO TÉCNICO DEL EJECUTIVO FEDERAL; Diario Oficial de la Federación; 25 de agosto de 1981.

Presidencial y las Secretarías Particular y Privada al finalizar el sexenio 1976-1982.

La Secretaría Particular prácticamente permaneció intacta durante el período 1982-1988, como lo observaremos en el capítulo subsecuente, mientras la Coordinación General de Comunicación Social se transformó en la Dirección General del mismo nombre y la Unidad de Asuntos Jurídicos pasó a ser la Dirección General de Asuntos Jurídicos, con mayores atribuciones.

Las demás áreas de apoyo desaparecieron, adjudicándose sus funciones a las Secretarías de Estado:

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le correspondió absorber las actividades realizadas por el Sistema Nacional de Evaluación, la Coordinación de Proyectos para el Desarrollo, y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Por su parte, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fué encomendada para realizar aquello que correspondía a la Coordinación General de Programas de Productos Básicos, y la Coordinación de los Servicios de Salud Pública pasó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como cabeza del Sector Salud.

Desgraciadamente al desaparecer la Coordinación General de Estudios Administrativos sus funciones no le fueron encomendadas a ninguna otra entidad del sector público, perdiéndose un buena oportunidad para modernizar las estructuras del Gobierno con estudios realizados por personal específicamente contratado para ese efecto.

Consideramos que de nueva cuenta se había incurrido en el error de asignar a la Presidencia funciones que, por su naturaleza, correspondían a otras Secretarías de Estado.

CAPITULO II: FUNDAMENTO LEGAL Y ORGANIZACION DE LAS AREAS DE APOYO DE LA ADMINISTRACION PRESIDENCIAL 1982-1988.

II.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El fundamento jurídico de las áreas de apoyo del Presidente de la República en el sexenio 1982-1988, lo encontramos en los artículos 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 90 Constitucional establece ⁴¹:

"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 Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Es sobre la base constitucional anterior en donde descansa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo artículo 8 ⁴² se refiere expresamente a las áreas de apoyo directo del Ejecutivo Federal.

⁴¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;
artículo 90.

⁴² LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL;
artículo 8.

Hasta 1982 el mencionado precepto rezaba:

"Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidas por el Presidente de la República; para estudiar y promover las modificaciones que deben 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 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 fué reformado en su versión original por decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, en vigor desde el 1 de enero de 1983, para señalar en su nueva versión:

"El titular del Poder Ejecutivo contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República".

Como se puede observar, el artículo actual modifica al original contemplado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal promulgada por el Presidente López Portillo en 1977, dejando en libertad al Primer Mandatario para organizar sus áreas de apoyo como lo considere conveniente, derogando para estos efectos la primera parte del anterior, que era el marco legal de las Direcciones Generales descritas en el capítulo anterior y cuyas funciones absorbieron algunas Secretarías de Estado.

II.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LAS AREAS DE APOYO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

En este tema se pretende presentar un resumen de las funciones que realizaba cada una de las áreas de apoyo al Ejecutivo Federal en el período 1982-1988.

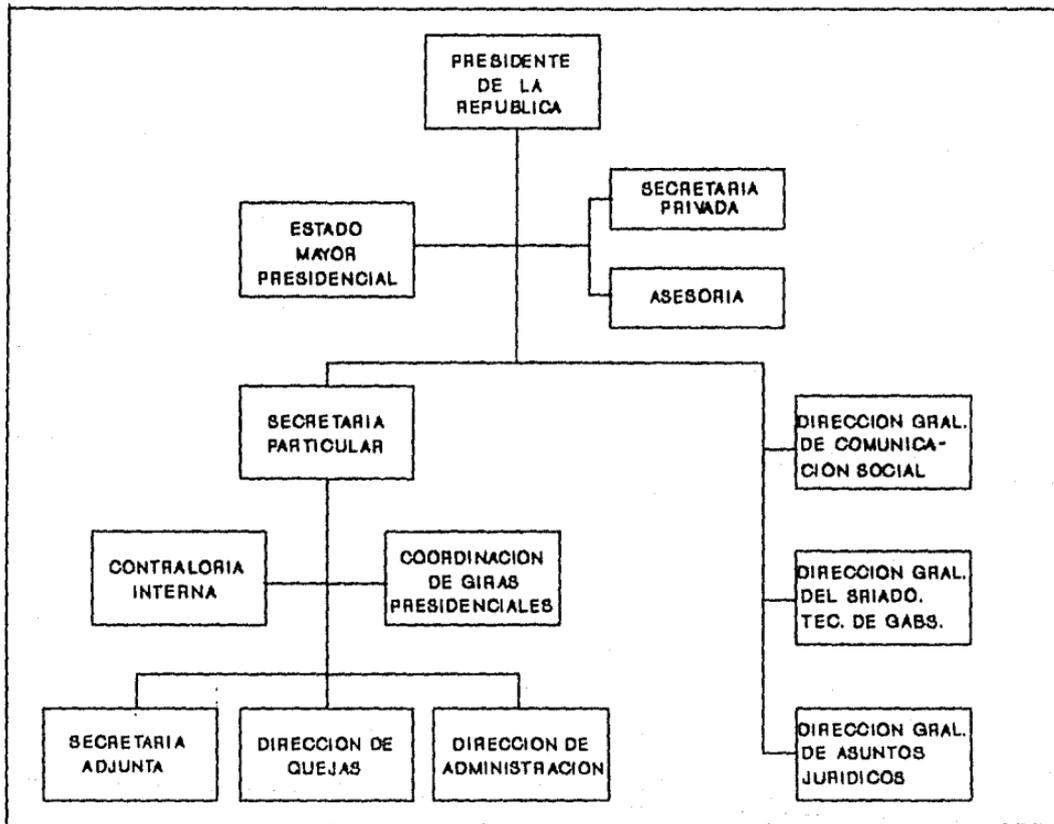
Se abordan las actividades de todas las unidades administrativas, para posteriormente señalar y tratar de corregir deficiencias administrativas que puedan entorpecer las actividades del Presidente de la República.

En la práctica pudimos detectar que algunas de ellas son consecuencia de la multiplicidad en su realización, producto de una inadecuada división del trabajo, ignorancia acerca de las funciones a realizar por parte de los servidores públicos superiores y mandos medios, y una clara indeterminación de competencias por falta de un adecuado marco jurídico.

Una vez mostradas en este capítulo las actividades, procederemos en el tercero a exponer una manera de simplificar las labores administrativas de la Presidencia de la República.

II.2.1 Estructura Orgánica.

A partir de la reforma al artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1983, el Presidente Miguel de la Madrid estructuró sus áreas de apoyo de la siguiente manera:



El marco jurídico que fundamenta a cada una de las áreas, así como las funciones de las mismas, se presentan a continuación:

II.2.2. Estado Mayor Presidencial.

El Estado Mayor Presidencial tiene fundamento jurídico en su Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de abril de 1986. ⁴³

Este ordenamiento a su vez emana de los artículos 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 9 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos del 15 de abril de 1971 ⁴⁴, adquiriendo su calidad de "Reglamento" de éste último, el cual a la letra establecía⁴⁵:

Artículo 9: "El Presidente de la República dispondrá de un Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar que lo auxiliará en la obtención de información general, planificará sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de las actividades procedentes, así como en las de servicios conexos, verificando su cumplimiento".

⁴³ REGLAMENTO DEL ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL; Diario Oficial de la Federación; 4 de abril de 1986.

⁴⁴ LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y LA FUERZA AEREA MEXICANOS; Diario Oficial de la Federación; 15 de abril de 1971. Abrogada por diversa del 26 de diciembre de 1986.

⁴⁵ En la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 26 de diciembre de 1986, el Estado Mayor Presidencial está previsto, con idéntico texto al anterior, en el artículo 15.

"Se organizará y funcionará de acuerdo con el reglamento respectivo".

Este órgano realiza sus encomiendas con la siguiente estructura orgánica:**

II.2.2.1. Jefatura.

Se ocupa de someter a consideración del Ejecutivo Federal la información y elementos de juicio necesarios para la toma de decisiones sobre los asuntos relativos a su seguridad y apoyo logístico de sus actividades.

Además, tiene la potestad de nombrar al personal de alto nivel y modificar la estructura orgánica si lo considera necesario, así como de disponer del Cuerpo de Guardias Presidenciales, de la Unidad de Infantería de Marina de Guardias Presidenciales y de las demás tropas pertenecientes al organismo.

II.2.2.2. Subjefaturas.

El Estado Mayor Presidencial cuenta con dos subjefaturas, una operativa y otra administrativa, mismas que se ocupan de auxiliar al titular en sus funciones y supervisar y coordinar a las áreas adscritas a cada una de ellas.

** REGLAMENTO DEL ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL; Diario Oficial de la Federación; 4 de abril de 1986; artículos 1 al 30.

II.2.2.3. Contraloría y Ayudantía General.

Su función es la de proponer, establecer, instrumentar y coordinar las medidas de control, inspección y evaluación de las actividades del organismo y comprobar la observancia de los preceptos legales y reglamentarios por parte de sus elementos.

II.2.2.4. Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales.

Proporciona el servicio de transportación aérea al C. Presidente de la República.

II.2.2.5. Sección Secretaría y Archivo.

Se encarga de la recepción y el despacho de la correspondencia y el manejo y custodia del archivo.

II.2.2.6. Sección Primera y Detall.

Desarrolla actividades relacionadas con la administración de personal, el orden, disciplina y moralización del mismo.

II.2.2.7. Sección Segunda.

Capta, analiza y procesa la información necesaria el cumplimiento de las funciones del organismo.

II.2.2.8. Sección Tercera.

Organiza y conduce las actividades conexas a la participación del C. Presidente de la República en actos oficiales y elabora las órdenes para accionar a las tropas pertenecientes al Estado Mayor Presidencial, atendiendo el adiestramiento de éstas.

II.2.2.9. Sección Cuarta.

Desarrolla las funciones y actividades logísticas del Estado Mayor Presidencial en apoyo a las que realiza la Presidencia de la República.

II.2.2.10. Sección Quinta.

Instrumenta las medidas necesarias para garantizar la seguridad física del C. Presidente de la República y su familia, así como la de las instalaciones presidenciales.

II.2.2.11. Sección Sexta.

Coordina la participación de la Señora Esposa del C. Presidente de la República en actividades oficiales.

II.2.2.12. Sección Séptima.

Planea, ejecuta y supervisa asuntos operativos y administrativos no contemplados en los demás órganos del Estado Mayor Presidencial.

II.2.2.13. Coordinación Administrativa.

Organiza, instrumenta y opera un sistema de administración de los recursos humanos, económicos y materiales asignados al organismo.

II.2.2.14. Grupo Jurídico.

Proporciona asesoría, consulta y apoyo legal a los órganos superiores del Estado Mayor Presidencial.

II.2.2.15. Grupo de Promoción Deportiva.

Organiza la participación del personal del Estado Mayor Presidencial en actividades deportivas.

II.2.2.16. Grupo de Promoción Social.

Promueve la superación cultural y social del personal del Estado Mayor Presidencial y sus familiares.

II.2.2.17. Ayudantía del C. Presidente de la República.

Auxiliar al Ejecutivo Federal en todas sus actividades oficiales y personales.

II.2.2.18. Agrupamiento de Servicios Generales.

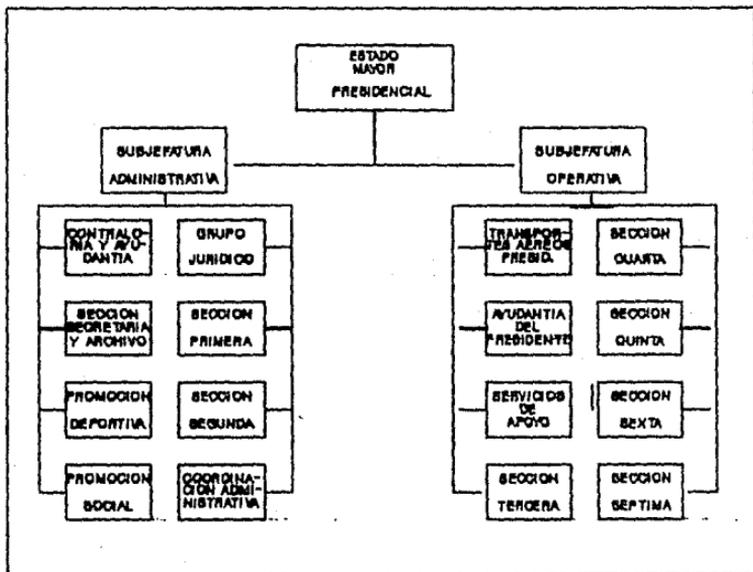
Se integra con personal de diversos servicios del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, siendo su función la de satisfacer las necesidades en personal especialista que requiera el Estado Mayor Presidencial y proporcionar el servicio de Policía Militar.

II.2.2.19. Comentario.

Resulta interesante hacer notar que el Estado Mayor Presidencial no se encuentra contemplado expresamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sin embargo cuenta con un Reglamento que, como ya hemos mencionado, está previsto en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Se hace hincapié en lo anterior pues ningún área de apoyo del C. Presidente de la República, salvo ésta excepción, cuenta con un Reglamento, dado que la existencia de las mismas no es expresa sino tácitamente señalada en la referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

II.2.2.20. Organigrama del Estado Mayor Presidencial.



II.2.3. Asesorías del C. Presidente de la República.⁴⁷

Durante el sexenio 1982-1988, las asesorías del C. Presidente de la República se estructuraron de la siguiente manera:

II.2.3.1. Asesoría Técnica.

Auxiliar del Ejecutivo Federal en la atención de los asuntos y desarrollo de investigaciones referentes a la producción primaria, el abasto y los transportes.

II.2.3.2. Asesoría para Asuntos Especiales.

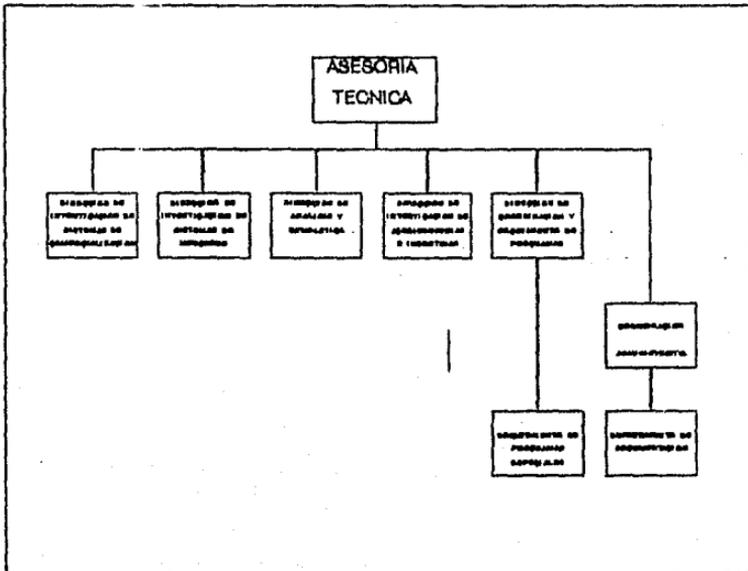
Desarrolla estudios e investigaciones políticas, sociales, económicas y culturales para el C. Presidente de la República.

II.2.3.3. Comité de Asesores Económicos.

Apoya al Ejecutivo Federal en el diseño, evaluación y coordinación de la política económica, a través de diagnósticos periódicos sobre la situación que guarda la economía en relación con las metas a corto, mediano y largo plazo.

⁴⁷ MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Unidad de Programación, Organización y Evaluación de la Dirección de Administración de la Presidencia de la República; septiembre de 1988.

II.2.3.4. Organigrama de las Asesorías del C. Presidente de la República.

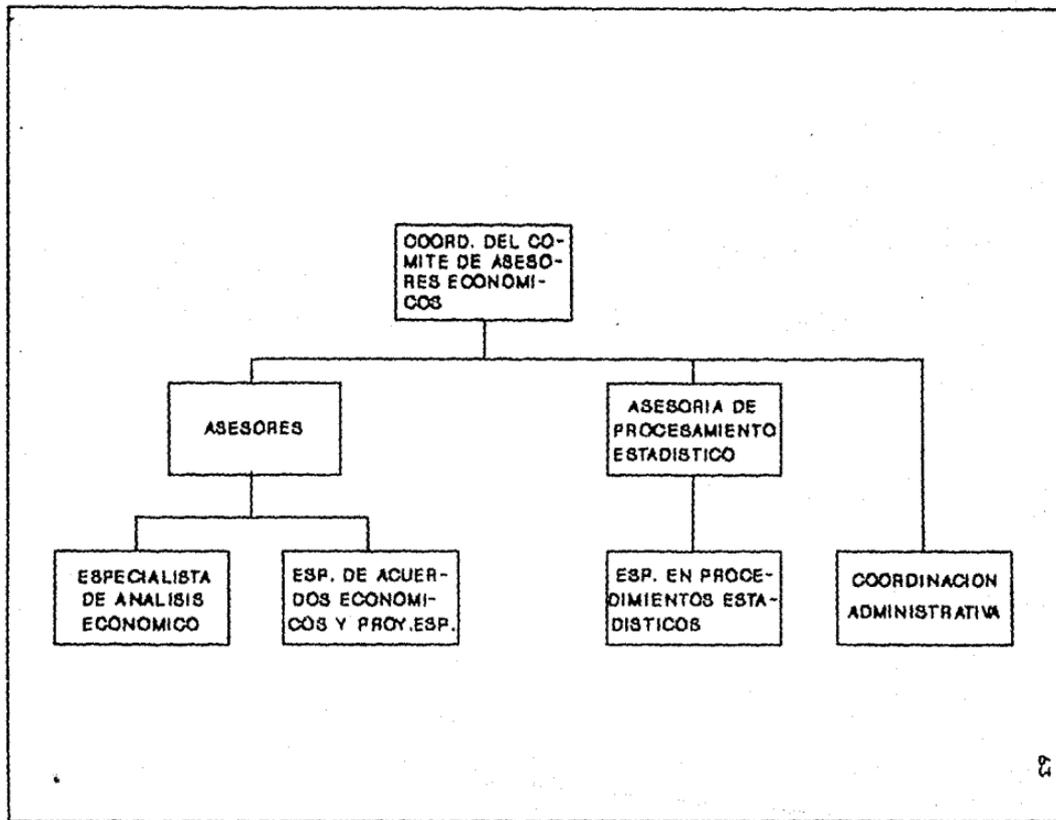


ASESORIA PARA
ASUNTOS
ESPECIALES

COORDINADOR
DE
INVESTIGADORES

AREA DE
INVESTIGACION

COORDINACION
ADMINISTRATIVA



II.2.4. Dirección General de Comunicación Social. ⁴⁸

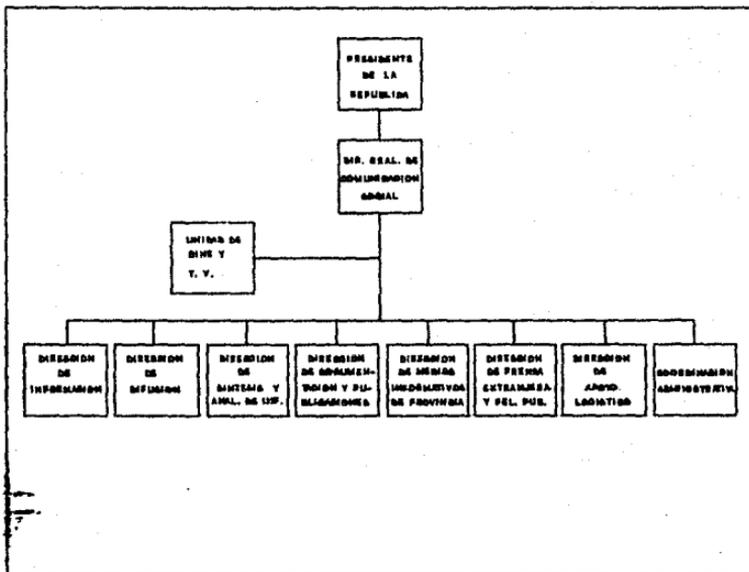
El objetivo fundamental de esta dependencia es el de informar oportunamente a la opinión pública, a través de los medios de comunicación masiva, sobre las actividades y eventos en los que participa el C. Presidente de la República, así como recopilar y procesar la información que dichos medios dan sobre él mismo y sobre la Administración Pública en general, en el ámbito nacional e internacional, para mantener informado al Ejecutivo Federal.

Para lo anterior, mantiene un vínculo estrecho con los medios de comunicación escrita y electrónica, nacionales e internacionales y con los organismos representativos de los sectores público y privado, relacionados con esta actividad, tanto para difundir las acciones del Gobierno, como para enterarse debidamente de lo que éstos divulgan sobre la figura presidencial y los miembros de la Administración Pública, en su persona y a manera institucional.

Asimismo, dirige las relaciones públicas del Sr. Presidente de la República; participa en la elaboración, ejecución y supervisión de los programas de comunicación social del Gobierno Federal, en coordinación con la Secretaría de Gobernación; y lleva a cabo labores de análisis de información sugiriendo acciones en beneficio de la imagen presidencial.

⁴⁸ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 31 de enero de 1983.

II.2.4.1. Organigrama de la Dirección General de Comunicación Social.



II.2.5. Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes.⁴⁷

Esta Dirección General funcionó durante el sexenio 1982-1988 con esta denominación. A partir de diciembre de 1988, sus funciones fueron adscritas a la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República⁴⁸, en una acción del Ejecutivo que comentaremos con posterioridad.

Toda vez que la presente tesis toma como base la estructura orgánica que estuvo vigente en la Presidencia de la República durante el período gubernamental 1982-1988, procederemos a hacer una semblanza de las funciones que, durante el lapso de referencia, tuvo la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes.

Su función principal fue la de apoyar al Ejecutivo Federal en la coordinación de las tareas interdependenciales y en el seguimiento de las acciones de coordinación que se derivaron de los acuerdos de las reuniones de Gabinetes Especializados.

II.2.5.1. Secretariados Técnicos Especializados.

Para esto, contaba con una serie de Secretarías Técnicas de Gabinetes Especializados (que subsisten aún en la nueva estructura), encargadas de coordinar los asuntos interdependenciales por sectores, dando seguimiento a y vigilando

⁴⁷ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA DIRECCION GENERAL DEL SECRETARIADO TECNICO DE GABINETES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 19 de enero de 1983.

⁴⁸ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA OFICINA DE COORDINACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 7 de diciembre de 1988.

la ejecución de los programas e instrucciones señaladas expresamente por el C. Presidente de la República, cuando abarcaban funciones competenciales de más de una dependencia.

Estos secretariados técnicos eran:

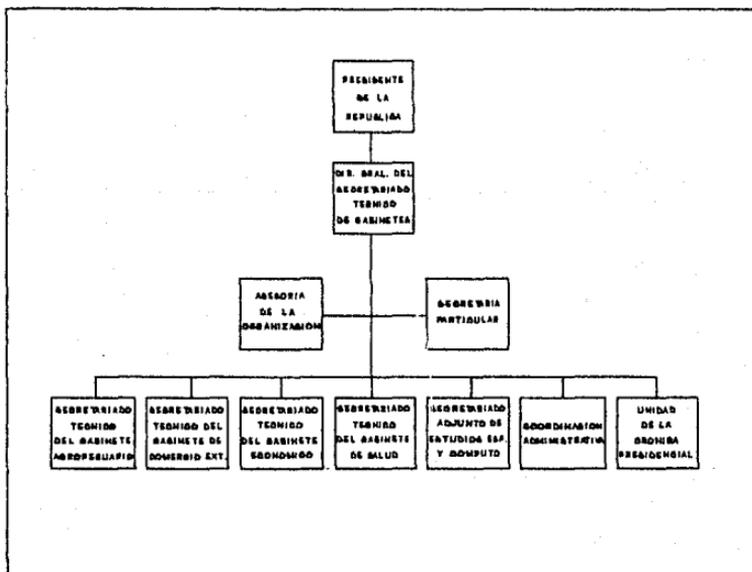
- Secretariado Técnico del Gabinete Agropecuario;
- Secretariado Técnico del Gabinete de Comercio Exterior;
- Secretariado Técnico del Gabinete Económico;
- Secretariado Técnico del Gabinete de Salud; y
- Secretariado Adjunto de Estudios Especiales y Cómputo.

II.2.5.2. Unidad de la Crónica Presidencial¹.

Asimismo, formaba parte de esta Dirección General la Unidad de la Crónica Presidencial, cuyas funciones aún en la actualidad son las de redactar un resumen de la acción gubernamental y formar un centro de documentación de la gestión del Ejecutivo Federal.

¹ MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; septiembre de 1988.

11.2.5.3. Organigrama de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes.



II.2.6. Dirección General de Asuntos Jurídicos.²²

Esta dependencia de la Presidencia de la República cumple con diversas funciones de apoyo y asesoría al Ejecutivo Federal, específicamente en asuntos legales, entre las cuales se destacan:

- Conocer y dar opinión sobre todos aquellos proyectos de iniciativas, así como reglamentos, decretos, acuerdos o resoluciones presidenciales que formulan las dependencias de la Administración Pública Federal;
- Brindar asesoría técnica al Sr. Presidente de la República en todos aquellos asuntos de carácter jurídico que le encomienda;
- Coordinar y apoyar el cumplimiento de los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que aprueba el Ejecutivo Federal;
- Participar en los procesos de modernización y adecuación del orden normativo jurídico que rige el funcionamiento de la Administración Pública Federal y en los que se realizan para abatir el exceso de regulación, de acuerdo con las instrucciones del C. Presidente de la República;

²² ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 19 de enero de 1983.

-Controlar, registrar y compilar los reglamentos, decretos, acuerdos y resoluciones presidenciales y remitirlos a la Secretaría de Gobernación para su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

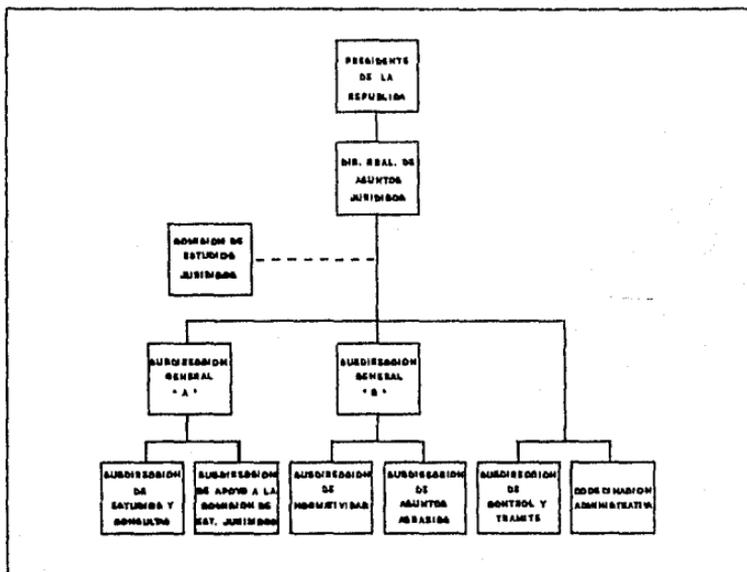
-Enviar a la Secretaría de Gobernación las iniciativas de leyes y decretos firmados por el C. Presidente de la República para ser presentados al H. Congreso de la Unión;

-Revisar las resoluciones, decretos y acuerdos en materia agraria; los certificados de derechos agrarios y los de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria; así como los títulos de propiedad de colonos y los poseedores de terrenos nacionales, a efecto de someterlos a consideración y firma del C. Presidente de la República;

-Resolver las consultas de carácter jurídico que plantean las dependencias de la Administración Pública Federal; y

-Coordinar la Comisión de Estudios Jurídicos integrada por los Directores Generales de Asuntos Jurídicos, o sus equivalentes, de la Administración Pública Central, elaborando un informe anual de labores para conocimiento del C. Presidente de la República.

II.2.6.1. Organigrama de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

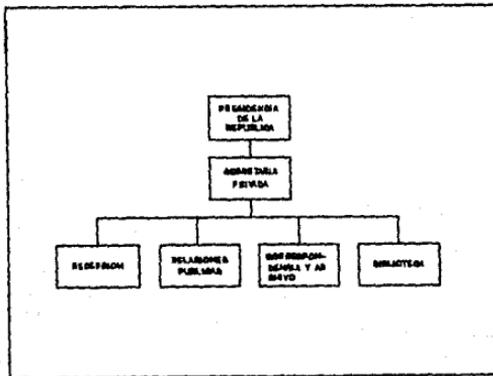


II.2.7. Secretaría Privada⁸³.

La Secretaría Privada del C. Presidente de la República se ocupa de los asuntos personales y sociales del Primer Mandatario, tanto generales como confidenciales.

Asimismo, se encarga de atender a funcionarios y particulares que acuden a audiencia con el Ejecutivo Federal y controla su biblioteca personal.

II.2.7.1. Organigrama de la Secretaría Privada.



⁸³ MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; noviembre de 1987.

II.2.B. Secretaría Particular ⁰⁴ .

Siendo la principal área de apoyo del C. Presidente de la República durante el período 1982-1988, correspondían a la Secretaría Particular un gran número de funciones.

II.2.B.1. Funciones propias del Secretario Particular.

Hasta 1988, el objetivo de la Secretaría Particular era atender los asuntos particulares y confidenciales encomendados por el C. Presidente de la República; y sus funciones:

- Tramitar y programar, previa consulta con el C. Presidente de la República, la distribución de su tiempo en lo referente a solicitudes de acuerdos, audiencias, reuniones de trabajo y asistencia a diversos eventos y giras;
- Enterar al C. Presidente de la República de los asuntos que le son planteados por particulares y funcionarios, así como efectuar el trámite que se indique;
- Someter a consideración del Ejecutivo los antecedentes convenientes para designar representante presidencial en diversos eventos, así como la aceptación de presidencias honorarias que le soliciten;

- Dar cumplimiento al artículo 8 Constitucional, comunicando a los interesados el acuerdo que se dicte para las peticiones que sean dirigidas al C. Presidente de la República;

- Mantener una coordinación permanente con el Estado Mayor Presidencial acerca de la agenda de actividades del C. Presidente;

- Atender a las personas que acudan a las oficinas del C. Presidente de la República en solicitud de ayuda para la resolución de diversos asuntos, orientándolos hacia las dependencias y entidades competentes;

- Atender las quejas y sugerencias que se dirijan al C. Presidente de la República y analizar las que se presenten en las distintas dependencias y entidades del Sector Público, a fin de coadyuvar en el mejoramiento de la Administración Pública Federal;

- Controlar y tramitar la correspondencia dirigida al C. Presidente de la República, así como analizar la información confidencial y llevar el control de gestión de los compromisos del mismo;

- Atender las necesidades administrativas que requieran las distintas unidades de apoyo del Ejecutivo para el desempeño de sus funciones; y

- Atender los asuntos y desempeñar las comisiones que el C. Presidente le encomiende.

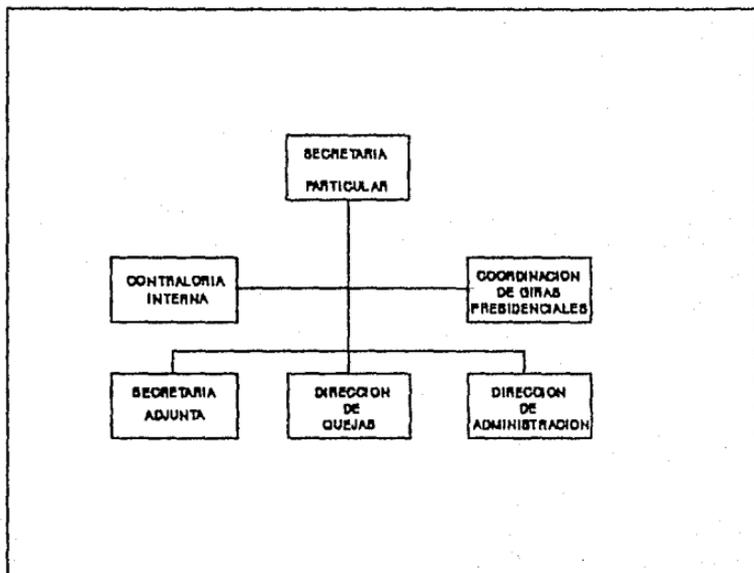
Para realizar estas funciones, la Secretaría Particular contaba con diversas áreas de apoyo, ocupándose cada una de ellas de una o varias funciones en específico.

Procederemos a explicar la estructura orgánica vigente hasta finales de 1988, misma que nos servirá como base para formular nuestro Proyecto de Reglamento Interior en el capítulo 4.

Resulta importante destacar que, aún cuando al momento de realizar esta tesis profesional la estructura orgánica de las áreas de apoyo del Ejecutivo Federal ha sido modificada sustancialmente, nuestra concepción sobre la importancia que debe atribuirse a la Secretaría Particular comulga, salvo las modificaciones que posteriormente se explicarán, con el esquema que mantenía hasta 1988 pues, como lo exponemos en el último inciso de este capítulo, consideramos la creación de la nueva Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República⁸⁸ y la desincorporación de las direcciones de Administración y Quejas de la Secretaría Particular como un escollo más en la búsqueda de un orden jurídico adecuado y benéfico en el ejercicio de la función pública correspondiente a las oficinas del señor Presidente.

⁸⁸ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA OFICINA DE COORDINACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 7 de diciembre de 1988.

11.2.8.2. Organigrama de la Secretaría Particular.



Para realizar las funciones que le atribuía el citado Manual General de Organización, muchas de las cuales aún con el nuevo esquema se vienen realizando, la Secretaría Particular cuenta con las siguientes áreas de apoyo:

II.2.8.3. Secretaría Particular del C. Secretario Particular.

La Secretaría Particular del C. Secretario Particular del C. Presidente de la República tiene como objetivo auxiliarlo en la atención y tramitación de los asuntos que le confiere y coordinar la prestación de los servicios administrativos a la propia Secretaría Particular y a la Secretaría Adjunta.

Dentro de sus funciones se destacaban, además de atender las comisiones que le encomienda el Secretario Particular, el apoyarlo en la distribución del tiempo del C. Presidente y estudiar las solicitudes de acuerdo, audiencia, reuniones de trabajo y asistencia a eventos y giras.

También atiende a las personas que visitan las oficinas presidenciales, tramitando y controlando la correspondencia más importante del C. Presidente, analizando la información confidencial y llevando el control de gestión de los compromisos presidenciales.

II.2.8.3.1. Coordinación Administrativa de la Secretaría Particular.

Forma parte de la Secretaría Particular del C. Secretario Particular, persiguiendo el objetivo de lograr el adecuado funcionamiento de los servicios administrativos de acuerdo con los recursos que le son asignados.

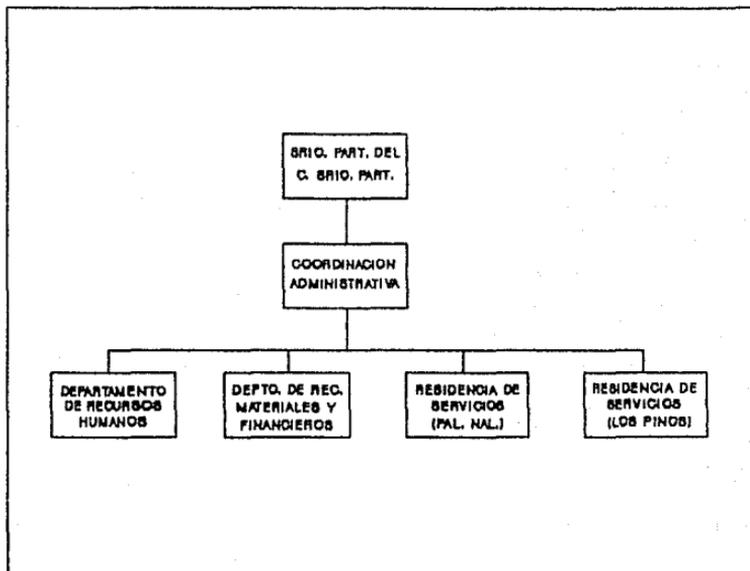
Para lo anterior se auxilia por un Departamento de Recursos Humanos y uno de Recursos Materiales y Financieros, así como por dos Residencias de Servicios de Apoyo, una en la casa presidencial y otra en Palacio Nacional.

Sus funciones son las de coordinar la administración de recursos humanos, financieros y materiales, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Dirección de Administración de la Presidencia de la República.

Esto supone:

- Elaborar el anteproyecto anual de presupuesto de la Secretaría Particular;
- Gestionar y controlar los recursos financieros que le son asignados, conforme a las políticas de gasto público;
- Supervisar la contratación del personal de las áreas que integran la Secretaría Particular y promover su capacitación y superación;
- Ejercer un control permanente y actualizado del equipo, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos y archivos; y
- Controlar la prestación de los servicios de apoyo a la Secretaría Particular.

II.2.B.3.2. Organigrama de la Secretaria Particular del Secretario Particular.



ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

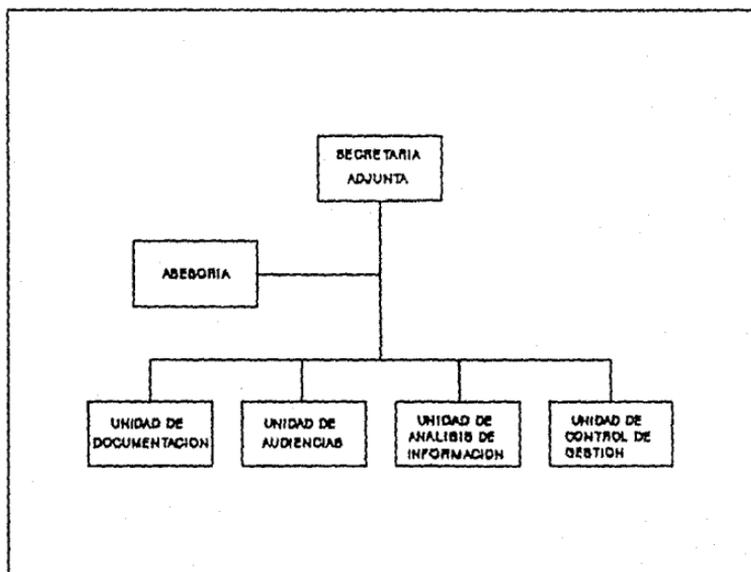
11.2.8.4. Secretaría Adjunta.

La Secretaría Adjunta es el área operativa principal de la Secretaría Particular, sobre la cual recae la responsabilidad fundamental de atender y tramitar aquellos asuntos en los cuales los ciudadanos solicitan la intervención directa del C. Presidente de la República, así como evaluar la gestión de las oficinas del Ejecutivo Federal.

Sus funciones, según el manual de organización correspondiente, consisten en:

- Coordinar estudios de carácter nacional, sectorial o coyuntural a través del análisis e interpretación de documentos de índole político, económico o social;
- Supervisar la adecuada, eficaz y oportuna atención de las audiencias, participando en las que le son encomendadas;
- Desarrollar y dirigir un sistema integral de análisis de información para proveer a la superioridad de elementos que le auxilien en la toma de decisiones y la orientación de acciones;
- Establecer los mecanismos de control y seguimiento de acuerdos, nombramientos y representaciones presidenciales; y
- Supervisar la recepción, trámite y control de la correspondencia dirigida por la ciudadanía al C. Presidente de la República.

II.2.8.4.1. Organigrama de la Secretaría Adjunta.



II.2.8.4.2. Asesoría del C. Secretario Adjunto del C. Presidente de la República.

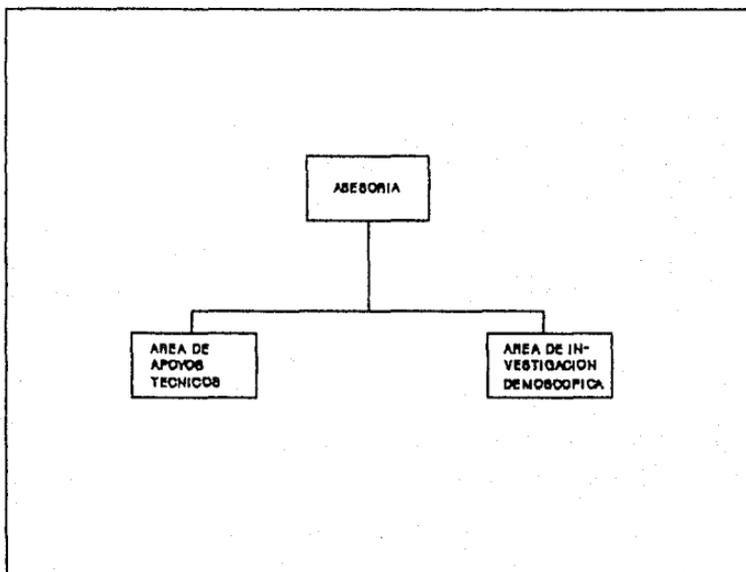
Sus funciones consisten en proponer y elaborar estudios de carácter nacional, sectorial o coyuntural, a través del análisis e interpretación de documentos de índole político, económico o social con el objeto de apoyar al C. Secretario Particular en la toma de decisiones y en sus actividades de asesoría al señor Presidente, o al propio Ejecutivo Federal en sus requerimientos de información veraz y objetiva sobre algún tópico.

Asimismo, desarrolla investigaciones sobre el comportamiento de la imagen presidencial, a través de encuestas y asesora personalmente al C. Secretario Adjunto en sus actividades.

La Asesoría se divide en dos áreas:

- El Area de Apoyos Técnicos, que se ocupa de elaborar los trabajos de análisis; y
- El Area de Investigación Demoscópica, que realiza las encuestas sobre la imagen presidencial.

II.2.8.4.2.1. Organigrama de la Asesoría del C. Secretario Adjunto del C. Presidente de la República.



II.2.8.4.3. Unidad de Documentación.

Corresponde a la Unidad de Documentación de la Secretaría Particular de la Presidencia el coordinar y supervisar la atención de la correspondencia dirigida al C. Presidente de la República y a sus Secretarios Particular y Adjunto, así como la propia de la Unidad de Documentación.

Sus funciones específicas son:

- Dictar normas que conduzcan al eficiente control y ágil atención de la correspondencia, verificando su cumplimiento y evaluando sus resultados;
- Firmar los turnos que, en respuesta a la correspondencia recibida se remiten a la dependencia competente y a los gobiernos de las entidades federativas para su atención o conocimiento;
- Acordar la atención de la correspondencia confidencial con el C. Secretario Adjunto del C. Presidente de la República;
- Elaborar, actualizar y distribuir los directorios oficiales y privados de la Presidencia de la República; y
- Apoyar a la Secretaría Adjunta en la elaboración de trabajos especiales.

La Unidad se subdivide en 2 subunidades que a su vez cuentan con tres departamentos cada una:

II.2.8.4.3.1. Subunidad de Documentación.

Lleva a cabo los trabajos de análisis, síntesis y proyectos de contestación de la correspondencia dirigida al C. Presidente de la República y a sus CC. Secretarios Particular y Adjunto, así como la del Jefe de la Unidad de Documentación.

Asimismo, elabora, actualiza y distribuye los directorios oficiales y privados de la Presidencia de la República y apoya a la Jefatura de la Unidad en la elaboración de trabajos especiales.

II.2.8.4.3.1.1. Departamento de Análisis y Redacción.

Analiza la correspondencia dirigida al C. Presidente de la República y a sus CC. Secretarios Particular y Adjunto, así como la del Jefe de la Unidad de Documentación y prepara y elabora los proyectos de contestación y turno a la autoridad que corresponde atender el asunto.

Registra y resguarda publicaciones diversas que contienen información de importancia para la Unidad, elaborando semanalmente una síntesis de información periodística relacionada con los asuntos contenidos en la correspondencia.

II.2.8.4.3.1.2. Departamento de Procesamiento de Escritos.

Mecanografía los proyectos de contestación de la correspondencia y atiende a las personas que solicitan información relacionada con el destino de sus escritos.

II.2.8.4.3.1.3. Departamento de Invitaciones y Directorios.

Analiza las invitaciones remitidas al Ejecutivo Federal y a los CC. Secretarios Particular y Adjunto, preparando los proyectos de contestación correspondientes.

Por otra parte, elabora, actualiza y distribuye los directorios oficiales y privados de la Presidencia de la República.

II.2.8.4.3.2. Subunidad de Control y Seguimiento.

Se encarga de supervisar los trabajos de recepción, clasificación, seguimiento y archivo confidencial de la correspondencia dirigida al C. Presidente de la República y a sus CC. Secretarios Particular y Adjunto, así como la dirigida al C. Jefe de la Unidad de Documentación.

Para ésto, establece las políticas de control correspondientes, así como un sistema de resguardo para los documentos que por sus características son considerados de índole confidencial.

Otra de sus funciones consiste en dar seguimiento a los turnos que se remiten para la atención de las diferentes entidades de los Gobiernos, tanto Federal como locales.

Finalmente, apoya a la Jefatura de la Unidad en la elaboración de los trabajos especiales que le son encomendados.

II.2.8.4.3.2.1. Departamento de Recepción y Clasificación.

Recibe y clasifica la correspondencia dirigida al C. Presidente de la República y a sus CC. Secretarios Particular y Adjunto, así como la del Jefe de la Unidad de Documentación, turnándola a las áreas correspondientes y elaborando directamente proyectos de respuesta a la correspondencia considerada importante o urgente.

También elabora reportes de los documentos que se entregan al C. Presidente de la República.

II.2.8.4.3.2.2. Departamento de Seguimiento.

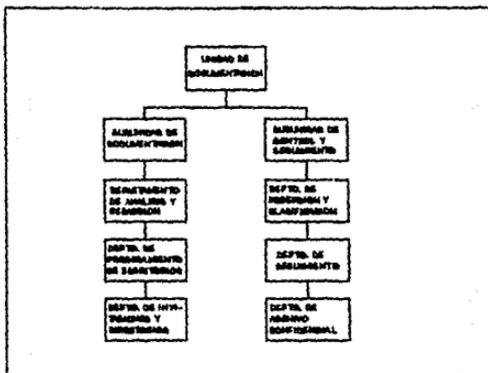
Lleva a cabo el seguimiento del trámite que recae a la correspondencia del C. Presidente de la República, de sus CC. Secretarios Particular y Adjunto y del Jefe de la Unidad de Documentación que haya sido turnada a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los Gobiernos de los Estados, vigilando el flujo de información, por medio de reportes verificadores de peticiones, hasta la emisión de una resolución definitiva.

Por otra parte, maneja un sistema de control de las invitaciones dirigidas al Ejecutivo Federal.

II.2.8.4.3.2.3. Departamento de Archivo Confidencial.

Registra, resguarda y, en su caso, remite al C. Presidente de la República, a sus CC. Secretarios Particular y Adjunto y al Jefe de la Unidad de Documentación la documentación que por su contenido es considerada confidencial.

II.2.8.4.3.3. Organigrama de la Unidad de Documentación.



II.2.8.4.4. Unidad de Audiencias.

Atiende las solicitudes de audiencia personales y por escrito que los ciudadanos formulan al C. Presidente de la República, proporcionando la orientación y asesoría requerida.

Si lo juzga conveniente, procede a turnar los asuntos por escrito a la dependencia o entidad competente de la Administración Pública Federal o a las autoridades locales.

En caso de que la trascendencia de la solicitud lo amerite, la remite al C. Secretario Adjunto del C. Presidente de la República quien a su vez, lo hace del conocimiento del C. Secretario Particular.

Por otra parte, realiza funciones de consultoría e investigación en las áreas de Derecho y Ciencia Política y atiende todas aquellas labores de índole especial que le encomienda el C. Secretario Adjunto.

Entre las anteriores cabe destacar la de lectura, análisis y resumen de la información confidencial que proporcionan diariamente al C. Presidente de la República los sistemas de inteligencia de la Secretaría de Gobernación, del Estado Mayor Presidencial, de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal [☛], planteando diversas opciones de acciones a instrumentar o soluciones a problemas coyunturales.

[☛] Consideramos que esta función no debería corresponder a la Unidad de Audiencias sino a la de Análisis de Información o a la Asesoría del C. Secretario Adjunto.

II.2.8.4.4.1. Subunidad de Atención de Correspondencia.

Recibe y da contestación a la correspondencia dirigida al C. Presidente de la República por la ciudadanía en la cual se le solicitan audiencias.

Cuando por la trascendencia del asunto lo estima procedente, informa a la superioridad sobre el asunto planteado en espera de instrucciones para su resolución.

Los asuntos que considera de trámite normal, los canaliza a las dependencias y entidades competentes en espera de su resolución.

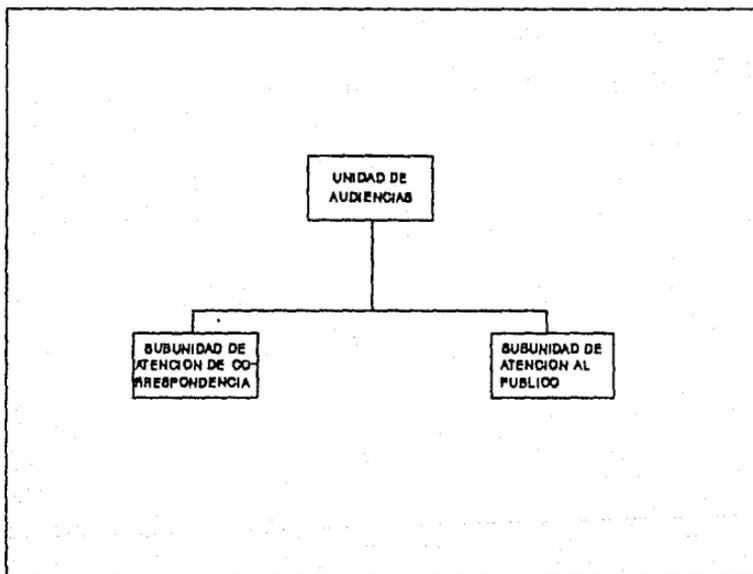
II.2.8.4.4.2. Subunidad de Atención al Público.

Atiende personalmente a los ciudadanos que solicitan audiencia al C. Presidente de la República en forma individual o en grupo (manifestaciones públicas), orientándolos y asesorándolos en el trámite administrativo de los asuntos que plantean, cuando así lo requieren.

Cuando se trata de asuntos que por su importancia así lo ameritan, los hace del conocimiento de la superioridad en espera de instrucciones para su atención y trámite.

Por otra parte, prepara los trabajos de consulta, análisis y opinión que en materia de Derecho, Ciencia Política y hechos de coyuntura se le encomiendan.

II.2.8.4.4.3. Organigrama de la Unidad de Audiencias.



II.2.8.4.5. Unidad de Análisis de Información.

Su objetivo es satisfacer las necesidades de información y de análisis de ésta que puedan tener los servidores públicos de mandos superiores de la Presidencia de la República.

Para ello, elabora análisis, interpretaciones y evaluaciones de los acontecimientos nacionales e internacionales de importancia e interés, con base en la información que proporcionan los medios de comunicación masiva escritos y electrónicos.

Asimismo, elabora estudios periódicos, coyunturales y de tendencias de fenómenos de carácter político, económico, social, cultural, científico, tecnológico y recreativo, con base en información periodística, bibliográfica, electrónica y directa que se recaba cotidianamente.

II.2.8.4.5.1. Subunidad de Investigación Documental.

Su función estriba en mantener actualizado, ordenado y clasificado el acervo documental de la Secretaría Particular y realizar los trabajos de investigación que sobre éste le son encomendados por el C. Secretario Adjunto del C. Presidente de la República.

II.2.8.4.5.1.1. Departamento de Captación y Sistematización.

Sus objetivos son captar y sistematizar el acervo documental de la Unidad de Análisis de Información a fin de atender oportunamente las demandas de información y apoyar la realización de los estudios requeridos.

II.2.8.4.5.1.2. Departamento de Investigación Documental.

Sus funciones las podemos resumir fundamentalmente en cuatro:

- Detectar, reseñar y analizar fuentes documentales relevantes que inciden en la formación de la opinión pública;
- Compilar los comentarios sobre asuntos políticos, económicos, sociales y demás temas de actualidad publicados en los medios impresos, elaborando notas de opinión sobre los mismos y en caso de ser necesario dando respuesta por escrito a sus signatarios;
- Efectuar investigaciones, principalmente de carácter histórico, con el objeto de aportar elementos en la realización de estudios nacionales e internacionales. y
- Captar mensualmente la información cívica-política de interés general resumiéndola en una agenda para conocimiento de los mandos superiores de la Presidencia de la República.

II.2.8.4.5.1.3. Departamento de Apoyo Informativo.

Brinda información diaria sobre comunicados o cartas abiertas dirigidas al C. Presidente de la República, a miembros de su gabinete o a la opinión pública en general.

Proporciona información sobre decesos de personalidades destacadas que pueda ser de interés para el C. Presidente de la República.

II.2.8.4.5.2. Subunidad de Análisis de Información. .

Proporciona periódicamente análisis, interpretaciones y evaluación sobre la información aparecida en los principales medios impresos nacionales e internacionales acerca de la imagen del Gobierno Mexicano.

II.2.8.4.5.2.1. Departamento de Análisis de Medios Impresos Nacionales.

Mantiene debida y oportunamente informada a la Secretaría Adjunta sobre los acontecimientos nacionales e internacionales más relevantes.

Elabora periódicamente trabajos monográficos sobre temas de relevancia nacional que resulten de interés para el C. Presidente de la República y para sus CC. Secretarios Particular y Adjunto, y selecciona frases célebres para el Primer Mandatario de la Nación.

II.2.8.4.5.2.2. Departamento de Análisis de Medios Impresos Internacionales.

Efectúa un seguimiento y análisis de la imagen del gobierno mexicano en el extranjero, a fin de detectar las tendencias en el manejo de la información que se generan en el exterior.

Para la presentación de cartas credenciales de nuevos embajadores acreditados en nuestro país, elabora una breve monografía con la información más relevante de la nación de origen, para conocimiento del C. Presidente de la República.

Realiza trabajos de investigación sobre temas de relevancia internacional que sean de interés del señor Presidente.

II.2.8.4.5.2.3. Departamento de Análisis de Medios Electrónicos.

A través del monitoreo, capta, analiza, evalúa e interpreta el contenido de temas relacionados con la gestión gubernamental difundidos en los medios electrónicos.

II.2.8.4.5.3. Subunidad de Estudios Especiales.

Elabora estudios relacionados con la problemática política, social y económica, tanto sectorial como nacional e internacional.

Mantiene un acervo literario adecuado para proveer a la superioridad de aquellas obras de su interés personal.

II.2.8.4.5.3.1. Departamento de Estudios Nacionales.

Elabora estudios relacionados con la problemática nacional para aportar elementos de información política en el

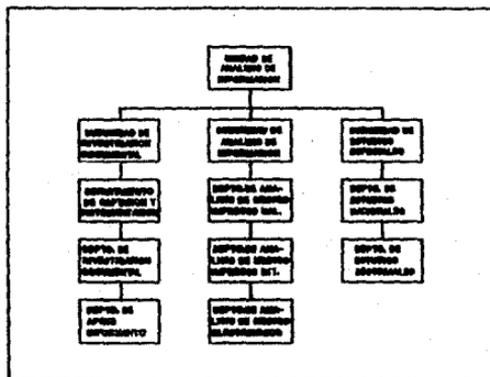
desarrollo de las giras realizadas por el C. Presidente de la República y demás fines que éste estime convenientes.

Informa a la Secretaría Particular sobre la imagen que del gobierno y sus acciones proyecta la prensa nacional y acerca de las principales declaraciones pronunciadas por los miembros del Gabinete del Ejecutivo Federal.

II.2.8.4.5.3.2. Departamento de Estudios Sectoriales.

Elabora los estudios que le son requeridos en relación con los diversos sectores, en sus ámbitos político, económico y social, a través de la realización de actividades de campo y gabinete.

II.2.8.4.5.4. Organigrama de la Unidad de Análisis de Información.



II.2.8.4.6. Unidad de Control de Gestión.

Su objetivo se sintetiza en lograr la eficiencia en el control y seguimiento de acuerdos, nombramientos y representaciones presidenciales.

Para lo anterior, lleva a cabo las siguientes funciones:

- Recibe, clasifica, sintetiza y resguarda la información que remiten los Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, procuradores, gobernadores, directores y/o gerentes generales de empresas y organismos descentralizados en los acuerdos y audiencias del C. Presidente de la República;
- Coordina los mecanismos de seguimiento de los acuerdos concedidos por el C. Presidente de la República;
- Controla y mantiene actualizados los registros de los nombramientos presidenciales de los servidores públicos;
- Lleva un registro de las representaciones presidenciales;
- Vigila, en coordinación con los servidores públicos responsables, la debida ejecución de los acuerdos presidenciales; y
- Resguarda los informes que se producen en el seno de las reuniones de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes.

II.2.8.4.6.1. Subunidad de Acuerdos.

Elabora y mantiene actualizado el registro de los movimientos de acuerdos y audiencias presidenciales, para contribuir al cumplimiento efectivo de las directrices establecidas en los mismos.

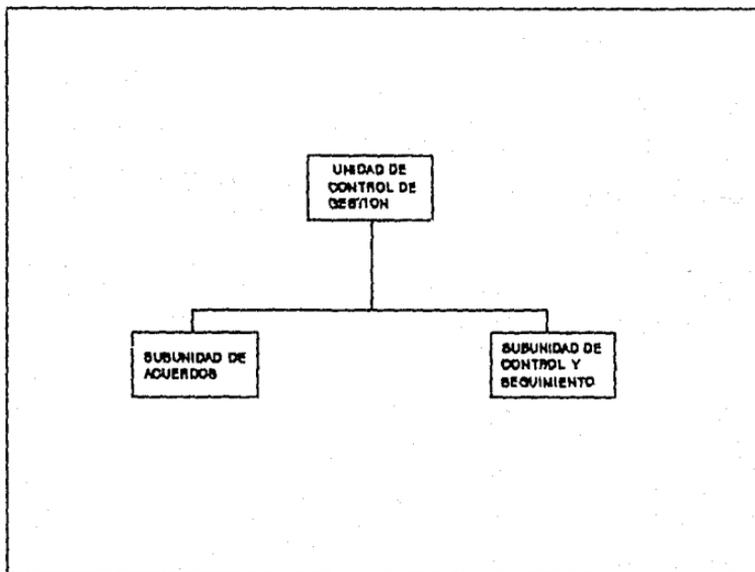
II.2.8.4.6.2. Subunidad de Control y Seguimiento.

Formula y establece los sistemas de seguimiento para la debida actualización de los registros referentes a nombramientos y representaciones presidenciales.

Resguarda la documentación que origina la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes y analiza la agenda presidencial a efecto de proponer audiencias con los diversos sectores del país.

II.2.8.4.6.3. Organigrama de la Unidad de Control de Gestión.

11.2.8.4.6.3. Organigrama de la Unidad de Control de Gestión.



II.2.B.5. Coordinación de Giras Presidenciales.

Su función radica en formular y coordinar conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial los programas de actividades relativos a las visitas, giras de trabajo y eventos especiales que efectúa el C. Presidente de la República a las entidades federativas del país.

Para lo anterior, establece contacto con los gobiernos estatales, gobiernos municipales, dependencias federales, agrupaciones políticas, organizaciones ciudadanas y particulares que intervienen en las giras de trabajo y eventos especiales, a fin de conocer adecuadamente su participación.

Durante las visitas, coordina y supervisa los eventos y actos para posteriormente, en sus oficinas, convocar a reuniones de trabajo y coadyuvar en la gestión de las solicitudes planteadas al Ejecutivo Federal.

Finalmente, elabora documentos de opinión y estudio sobre temas específicos que derivan de su gestión en las giras, u otros que le son encomendados por el C. Secretario Particular.

II.2.B.5.1. Subcoordinación Operativa.

Participa en la planeación, programación y organización de las visitas presidenciales a las entidades federativas, coadyuvando al establecimiento de relaciones con las instancias gubernamentales, sociales y privadas que intervienen en las visitas presidenciales.

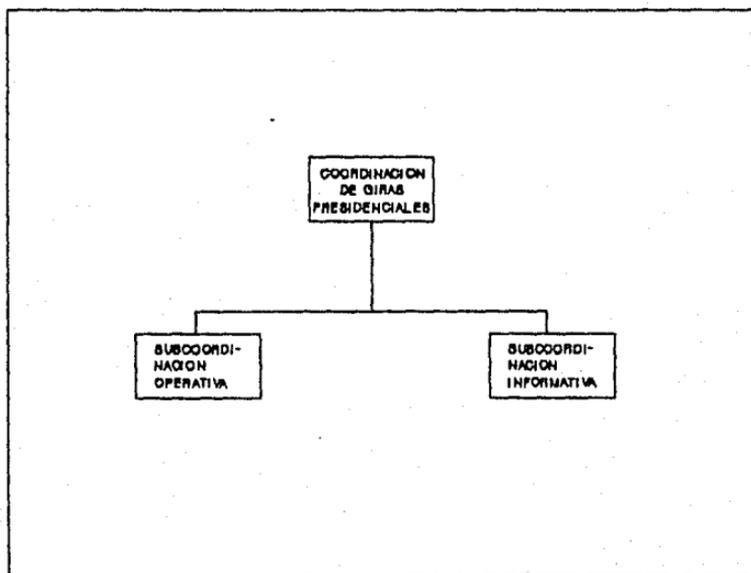
Apoya la coordinación y supervisión de los eventos y actos que conforman los programas de visitas a las entidades federativas y elabora documentos de opinión o estudios específicos relacionados con los asuntos a tratar en las visitas u otros que le encomienda el Coordinador de Giras Presidenciales.

II.2.B.5.2. Subcoordinación Informativa.

Apoya informativamente los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de todas las actividades de la Coordinación, a través de la recopilación e integración de la información relativa a las entidades federativas y grupos participantes en las visitas; la sistematización y distribución de la información generada durante las giras de trabajo y eventos especiales; y la elaboración de documentos de opinión y estudio sobre temas de interés específico del C. Presidente de la República.

Asimismo, provee los elementos informativos necesarios para la realización de las sesiones de trabajo relacionadas con las giras en las oficinas de la Presidencia de la República.

II.2.8.5.3. Organigrama de la Coordinación de Giras.



II.2.8.6. Dirección de Administración.

Planea, organiza, dirige, coordina, controla y evalúa las funciones administrativas y financieras de las unidades que integran la Presidencia de la República, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Secretaría Particular, así como las normas aplicables.

Esto lo lleva a cabo a través de:

- La vigilancia del correcto ejercicio del presupuesto, proponiendo las modificaciones que estima convenientes;
- La determinación de normas, requisitos y demás disposiciones relativas al personal, para efectuar su contratación, registro, ubicación, reubicación y control;
- La planeación y programación de las adquisiciones de bienes y suministros necesarios para el desarrollo de las actividades y el establecimiento de sistemas de almacenamiento y control de bienes de activo fijo y de consumo;
- La atención de los asuntos relativos a intendencia, mantenimiento, archivo, correspondencia y servicios generales de apoyo a la Presidencia de la República; y
- La promoción de la superación cultural del personal, así como la organización y fomento de los servicios de mejoramiento social y actividades deportivas.

II.2.B.6.1. Unidad de Programación, Organización y Evaluación.

Coordina las fases de programación, organización y evaluación dentro de la Dirección de Administración, a través de estudios y propuestas en cada fase y proporciona asesoría a las dependencias de la Presidencia de la República en las labores de modernización administrativa.

Para lo anterior, dicta las normas de integración de los anteproyectos anuales de programas de trabajo que formula cada unidad administrativa de la Dirección de Administración, sometiendo a su consideración los sistemas y procedimientos de trabajo que faciliten el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Asimismo, auxilia en la elaboración de los programas del apoyo administrativo que la Dirección de Administración debe prestar para la realización de las actividades de la Presidencia de la República y evalúa el desarrollo de los mismos, por unidad administrativa, en coordinación con el Director.

Por otra parte, apoya a las subdirecciones de la propia Dirección de Administración en la prestación de sus servicios e integra y actualiza el sistema de información de la Dirección, en coordinación con el Departamento de Cómputo e Informática.

Finalmente, formula normas y procedimientos para el desarrollo organizacional de las áreas administrativas de la Presidencia de la República, asesorándolas en la simplificación administrativa y en la elaboración de sus manuales administrativos.

II.2.8.6.2. Subdirección de Administración y Desarrollo de Personal.

Organiza, dirige, coordina y controla la administración de personal de la Presidencia de la República, conforme a las normas y lineamientos establecidos por la Dirección de Administración, fomentando la capacitación y desarrollo del mismo; proponiendo normas, requisitos y demás disposiciones para su contratación, efectuéndola y ocupándose del adecuado registro, ubicación, reubicación, control y pago de los empleados.

Promueve y difunde actividades sociales, culturales y deportivas entre los trabajadores de la Presidencia de la República.

II.2.8.6.2.1. Departamento de Empleo.

Planea el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, normando y optimizando el reclutamiento de éste, así como regulando las estructuras ocupacionales y salariales a través del Catálogo Institucional de Puestos y el Tabulador de Sueldo.

Controla y actualiza las plantillas presupuestales y funcionales de la Presidencia de la República, negociando con la Secretaría de Programación y Presupuesto todo lo relativo al Capítulo 1000 del Presupuesto, relacionado a los servicios personales, mismo que se ocupa de normar y ejercer.

II.2.8.6.2.2. Departamento de Remuneraciones.

Planea, organiza, dirige y controla los movimientos de personal y el pago de remuneraciones, mismo que lleva a cabo por medio de un sistema de distribución y control de cheques manejado por los pagadores habilitados en cada unidad administrativa.

En coordinación con el Departamento de Empleo, controla el presupuesto ejercido a través del Capítulo 1000 "Servicios Personales".

Supervisa y controla la aplicación de órdenes judiciales por concepto de pensión alimenticia.

II.2.8.6.2.3. Departamento de Capacitación y Desarrollo.

Fomenta la integración y el desarrollo del personal de la Presidencia de la República, contribuyendo a la realización de sus labores con eficiencia y eficacia.

Para lo anterior, define el programa de desarrollo de personal y los de capacitación y becas, operando los cursos correspondientes y proporcionando los servicios, material didáctico y recursos materiales que éstos requieren.

Asimismo, coordina el sistema de enseñanza abierta para los empleados de las oficinas presidenciales.

II.2.B.6.2.4. Departamento de Prestaciones y Servicios Sociales.

Planea, coordina y controla las prestaciones que la Presidencia de la República proporciona a su personal, a través de actividades sociales, culturales, recreativas y deportivas, así como las prestaciones de carácter económico que otorga el ISSSTE a sus afiliados que laboran en todas sus unidades administrativas.

Opera el Centro de Desarrollo Infantil de la Presidencia de la República (CENDI).

II.2.B.6.3. Subdirección de Finanzas.

Organiza, dirige y coordina los recursos financieros de la Dirección de Administración y proporciona asesoría a las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República en materia presupuestal, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Dirección de Administración y las disposiciones aplicables.

Supervisa la operación de los sistemas contables para el adecuado registro y control de las operaciones de la Presidencia de la República.

Supervisa la elaboración de estados financieros y demás informes que se requieren interna y externamente.

Efectúa los estudios y análisis necesarios para la elaboración del presupuesto de egresos, coordinando la elaboración del anteproyecto anual de la dependencia.

Supervisa que el personal al servicio de la Presidencia de la República y los bienes propiedad de la misma se encuentren debidamente amparados mediante seguros.

Presta el servicio de procesamiento de datos e informática a las áreas de la dependencia que los requieren.

II.2.8.6.3.1. Departamento de Presupuesto y Contabilidad.

Lleva el registro y control presupuestal y contable del ejercicio del gasto realizado por las diversas unidades que integran la Presidencia de la República.

Planea, programa y coordina las actividades necesarias en la elaboración del anteproyecto del presupuesto de la Presidencia de la República.

Afecta el presupuesto autorizado con base en los documentos comprobatorios de gastos.

Tramita los reembolsos a las diferentes áreas de la Presidencia para su pago.

Verifica los informes financieros elaborados por el Departamento de Cómputo e Informática.

Elabora la Cuenta Pública para su presentación a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

II.2.8.6.3.2. Departamento de Tesorería.

Apoya a las áreas de la Presidencia de la República en pagos urgentes y especiales, para lo cual maneja un fondo revolvente.

Supervisa el manejo de los demás fondos revolventes manejados en lo particular por cada unidad administrativa .

Recauda las cuotas que, por concepto de alimentación en el comedor de la Presidencia de la República, son pagadas por los servidores públicos usuarios de este servicio.

Recupera el importe de las llamadas telefónicas no oficiales y lleva a cabo el cobro de las reposiciones de credenciales del personal, reintegrando los importes al presupuesto.

Coadyuva en la elaboración de los cheques de pago para el personal de las diferentes unidades administrativas.

II.2.8.6.3.3. Departamento de Seguros y Fianzas.

Contrata ante las compañías correspondientes los seguros necesarios para amparar los bienes propiedad de la Presidencia de la República, así como al personal a su servicio y atiende los siniestros que se producen durante la vigencia de los mismos.

Cuando le es requerido, contrata las fianzas necesarias para los asuntos del interés de la dependencia.

Promueve la posibilidad de que el personal de la Presidencia de la República pueda contratar seguros personales a bajo costo.

II.2.8.6.3.4. Departamento de Cómputo e Informática.

Presta el servicio de análisis, programación, codificación, registro y procesamiento electrónico de datos por computadora a todas las unidades de la Presidencia de la República que lo requieran.

II.2.8.6.4. Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Organiza, dirige, coordina y controla los recursos materiales de la Presidencia de la República, así como la prestación de los servicios generales conforme a las normas y lineamientos establecidos por la Dirección de Administración.

Proporciona los servicios de correspondencia, archivo, transporte, mensajería, fotocopiado, diseño e impresión.

Adquiere y suministra oportunamente los materiales, mobiliario, equipo y artículos en general, necesarios para el funcionamiento de la Presidencia de la República.

Elabora y mantiene actualizado el registro de bienes que conforman el patrimonio de la Presidencia de la República y supervisa los trabajos de conservación y mantenimiento de los mismos.

II.2.8.6.4.1. Departamento de Adquisiciones.

Efectúa las adquisiciones de los recursos materiales requeridos por las unidades administrativas de la Presidencia de la República, conforme a las disposiciones administrativas y legales vigentes, en materia de adquisiciones.

Se ocupa de elaborar el programa y presupuesto anual de adquisiciones de la Presidencia.

II.2.8.6.4.2. Departamento de Almacenes e Inventarios.

Almacena y abastece a todas las áreas administrativas con los artículos e insumos que requieren para el desempeño de sus funciones, vigilando la calidad de los mismos y ejerciendo control en el suministro racional a cada unidad que los solicita.

Lleva a cabo el control de los bienes sujetos a activos fijos, propiedad de la Presidencia de la República y de su localización, a través del inventario y resguardo de los mismos.

II.2.8.6.4.3. Departamento de Servicios Generales.

Proporciona servicios generales a las unidades administrativas de la Presidencia de la República, tales como el control de los vehículos; del servicio telefónico; de los equipos de radiotelefonía; estacionamientos; gasolinás; boletaje para la transportación terrestre y aérea del personal comisionado; mantenimiento de los equipos de oficina y vehículos; y pago de contribuciones.

Asimismo, se encarga del manejo, control, tramite, envío y archivo de la correspondencia de todas las áreas de la Presidencia de la República.

II.2.8.6.4.4. Departamento de Servicios Gráficos.

Proporciona los servicios de impresión, encuadernación y diseño gráfico que requieren las unidades administrativas de la Presidencia de la República.

II.2.8.6.5. Unidad de Orientación, Información y Quejas.

Orienta, informa y atiende las quejas y sugerencias del público, para facilitar la relación entre éste y las oficinas de la Presidencia de la República.

II.2.8.6.6. Intendencia de las Residencias Presidenciales.

Satisface los requerimientos que le son planteadas por el C. Presidente de la República en cuanto sus actividades oficiales y personales.

Se ocupa de conservar las residencias presidenciales y las dependencias de la Presidencia de la República en condiciones óptimas de limpieza, seguridad y vigilancia.

Proporciona los servicios de mensajería, jardinería, conserjería, lavandería y diversos en Los Pinos, Palacio Nacional y demás inmuebles de la Presidencia de la República.

Custodia el patrimonio histórico de los inmuebles que ocupan las residencias presidenciales.

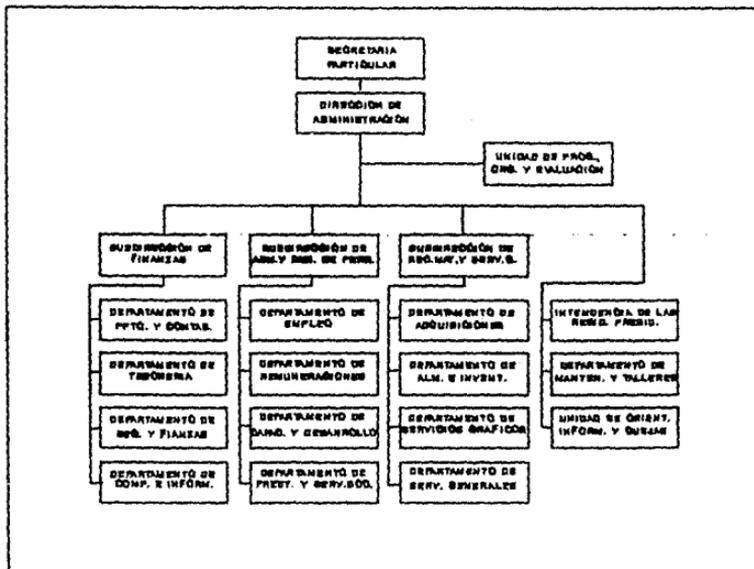
Acondiciona las áreas de las residencias presidenciales que se utilizan en eventos especiales.

II.2.8.6.7. Departamento de Mantenimiento y Talleres.

Vigila que los bienes muebles e inmuebles de propiedad y uso de la Presidencia de la República se encuentren en óptimas condiciones de servicio y mantenimiento.

Lleva a cabo los trabajos de remodelación, mantenimiento y reparación de los bienes, objetos, edificios y similares de la Presidencia de la República.

11.2.8.6.8. Organigrama de la Dirección de Administración.



II.2.8.7. Dirección de Quejas.

La Dirección de Quejas de la Presidencia de la República era, hasta diciembre de 1988, un órgano dependiente de la Secretaría Particular del Ejecutivo Federal.

Sus funciones, ahora realizadas por la Unidad de Atención a la Ciudadanía, eran las siguientes:

- Atender y tramitar las quejas y sugerencias dirigidas al C. Presidente de la República y en general sobre el funcionamiento de la Administración Pública Federal, evaluándolas y analizándolas para orientar a las dependencias y entidades administrativas en la localización de áreas críticas y mejoramiento de sus servicios;
- Definir las estrategias a seguir para el cumplimiento de las disposiciones que, en materia de consulta, popular determina el C. Presidente de la República;
- Presentar a la consideración del C. Presidente de la República las quejas y sugerencias que estima procedentes;
- Establecer los vínculos necesarios con las demás entidades de la Administración Pública Federal para coordinar acciones en relación con las quejas presentadas por la ciudadanía;
- Proporcionar información y asesoría técnica a los ciudadanos que lo soliciten; y

-Remitir a las autoridades competentes en cada materia las quejas relativas a su ámbito de competencia y llevar un seguimiento de su trámite difundiendo entre los interesados.

II.2.8.7.1. Asesoría Técnica.

Asesora a la Dirección y a las áreas que la integran en materia jurídica y mejoramiento administrativo, analizando, dictaminando y fundamentando jurídicamente los asuntos que le son encomendados.

Realiza investigaciones específicas a problemas concretos de la Administración Pública Federal, derivado del estudio de los casos.

Lleva a cabo el seguimiento y evaluación de los asuntos que revisten particular interés para la Dirección.

Elabora, en coordinación con las áreas los informes periódicos que la Dirección debe rendir al C. Secretario Particular.

II.2.8.7.2. Control de Gestión.

Dirige y coordina los sistemas de control sobre las actividades realizadas por las áreas que integran la Dirección.

Lleva a cabo el registro y seguimiento de todos los asuntos que son planteados a la Dirección de Quejas por la ciudadanía en general.

II.2.8.7.3. Subdirección.

Recibe, atiende y da trámite a los asuntos que plantea la ciudadanía ante el C. Presidente de la República, así como sobre el funcionamiento de la Administración Pública Centralizada, remitiéndolos a las autoridades competentes.

Informa al Director de Quejas acerca de la resolución de los asuntos considerados relevantes que se generan en el área de su competencia.

Coordina, supervisa y evalúa el desarrollo del programa de actividades.

II.2.8.7.3.1. Departamento de Tramitación.

Examina, investiga y gestiona las quejas y solicitudes dirigidas al C. Presidente de la República, a través del trabajo de campo, recopilación de datos e información pertinente, análisis de los hechos y trabajo jurídico.

Hace del conocimiento de las dependencias involucradas las quejas que son presentadas en relación con asuntos de su competencia y, si lo juzga necesario, solicita su intervención en la resolución expedita de las mismas.

Informa al C. Subdirector de Quejas acerca de los asuntos relevantes que le son planteados y de las gestiones que lleva a cabo en relación con las dependencias de la Administración Pública Federal.

II.2.8.7.3.1.1. Centro de Documentación.

Recaba, clasifica y custodia la información de apoyo para la orientación del usuario, así como los textos legislativos y documentación de consulta, estableciendo comunicación con diferentes dependencias para intercambiar información, previa autorización del Jefe del Departamento de Tramitación.

II.2.8.7.3.2. Departamento de Atención al Público.

Recibe y atiende las quejas y solicitudes interpuestas ante la Dirección por vía telefónica, por escrito o personalmente, remitiendo a los usuarios a las entidades o dependencias a las cuales compete su asunto.

En caso de ser necesario, solicita al peticionario presentar su caso por escrito, para ser estudiado y atendido por el Departamento de Tramitación.

II.2.8.7.3.3 Departamento de Análisis y Evaluación.

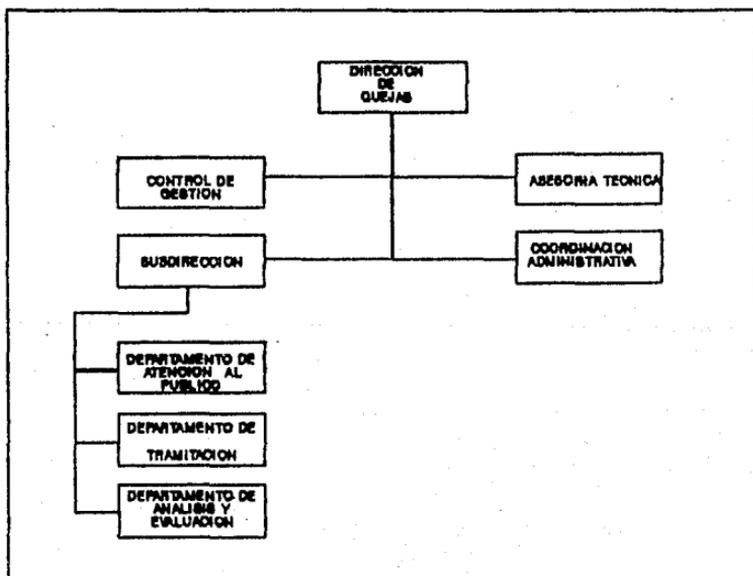
Analiza, procesa y evalúa las peticiones, quejas y sugerencias recibidas por la Dirección, llevando el control estadístico de los mismos y elaborando, bajo la supervisión de la Asesoría Técnica, el informe que debe rendirse de manera periódica al C. Secretario Particular del C. Presidente de la República.

II.2.8.7.4. Coordinación Administrativa.

Presta los servicios administrativos y de apoyo a las áreas que integran la Dirección, controlando recursos humanos, financieros y materiales y vigilando que la dependencia cuente con todo lo necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Elabora el proyecto de presupuesto de la Dirección.

II.2.8.7.5. Organigrama de la Dirección de Quejas.



II.2.8.8. Contraloría Interna.

Es un órgano de control que, a través de la expedición de normas y la instrumentación de diversos mecanismos y procedimientos, vigila que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros se lleve a cabo dentro de un marco de racionalidad, austeridad y disciplina, previniendo las posibles desviaciones de los mismos.

Para lo anterior, dispone de facultades que le permiten llevar a cabo auditorías y otras acciones de control, vigilancia y evaluación en las diversas áreas administrativas de la Presidencia, y constituye la instancia receptora de quejas y denuncias que presentan los particulares en contra de supuestas irregularidades cometidas por el personal al servicio de la institución.

Asimismo, es el vínculo entre la dependencia y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la cual coadyuva en la vigilancia del debido cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables.

Por otra parte, interviene en el trámite de entrega-recepción de bienes materiales entre servidores públicos y lleva a cabo estudios que permiten la eficientización de la función pública en las oficinas del Ejecutivo Federal.

II.2.8.8.1. Subdirección de Auditoría Administrativa.

Expide normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y austeridad en las acciones de la dependencia.

Realiza las auditorías administrativas en las diferentes entidades que constituyen la Presidencia de la República, formulando, con base en sus resultados, las observaciones y recomendaciones necesarias para incrementar la eficiencia y eficacia de las acciones y establece un sistema de seguimiento sobre la aplicación de las mismas.

II.2.8.8.2. Subdirección de Gestión.

Se encarga de la vigilancia del cumplimiento adecuado y oportuno de las políticas, planes de trabajo, normas, lineamientos, programas, presupuestos y procedimientos administrativos en las áreas administrativas de la Presidencia de la República, informando de su avance al titular de la Contraloría, quien, a su vez lo expone al C. Secretario Particular recomendando acciones a instrumentar para el mejoramiento de la gestión pública.

II.2.8.8.3. Subdirección de Auditoría Financiera.

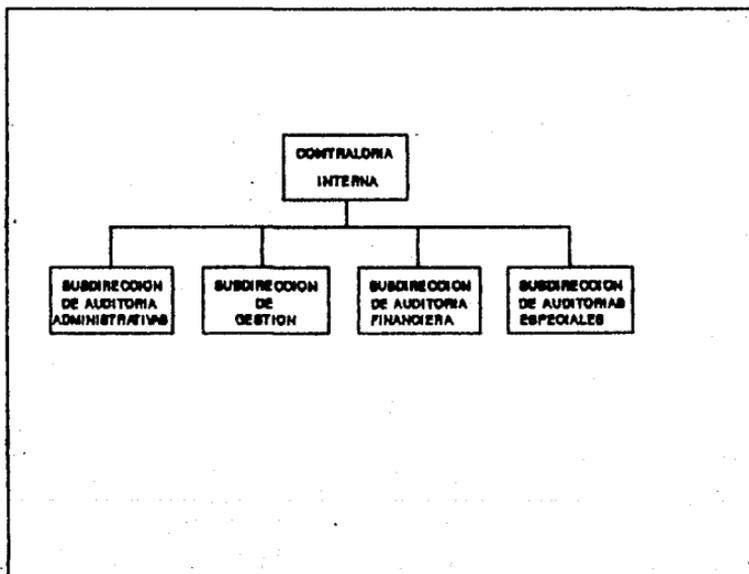
Vigila que la utilización, manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros se lleve a cabo con racionalidad, previniendo las posibles desviaciones de los mismos y llevando un efectivo control y registro a través de la práctica de auditorías.

II.2.8.8.4. Subdirección de Auditorías Especiales.

Apoya al titular de la Contraloría en el desarrollo de aquellos trabajos de naturaleza especial o fuera de programa que le son encomendados por el C. Secretario Particular o que se llevan a cabo en colaboración directa con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En particular se encarga de investigar las quejas presentadas por los particulares con motivo de acuerdos, convenios y contratos que celebran las diferentes áreas de la Presidencia de la República, así como de determinar las responsabilidades administrativas en las que pudiesen haber incurrido los servidores públicos de la dependencia de acuerdo con las leyes aplicables.

II.2.8.8.5. Organigrama de la Contraloría Interna.



II.2.9. Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.⁸⁷

El día 7 de diciembre de 1988, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo del Presidente Carlos Salinas de Gortari, por medio del cual se pretendió ordenar las funciones de la Presidencia de la República por medio de la creación de una Oficina, que se encargaría de coordinar a la mayoría de las áreas administrativas descritas anteriormente.

Las funciones que se le otorgaron a la oficina de referencia fueron las siguientes, encuadrando las que anteriormente venían realizando la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, la Asesoría Económica del C. Presidente de la República, la Unidad de la Crónica Presidencial, y la Secretaría Particular:

I.- Coordinar las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal;

II.- Prestar al Ejecutivo el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República;

III.- Hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales;

IV.- Verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia;

⁸⁷ ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA OFICINA DE COORDINACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; Diario Oficial de la Federación; 7 de diciembre de 1988.

V.- Coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos;

VI.- Atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y, en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas;

VII.- Recibir las quejas de los particulares e informar al Presidente de la República de las mismas; turnándolas a las dependencias competentes, según su esfera de competencia, procurando su expedita resolución y hacer el seguimiento correspondiente;

VIII.- Considerar, preparar y coordinar conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial las giras de trabajo y los eventos especiales que realiza el Presidente de la República por las entidades federativas y el extranjero;

IX.- Coordinar y supervisar la administración del personal y de los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que determine el Ejecutivo Federal;

X.- Recibir, registrar y enviar la correspondencia del Titular del Poder Ejecutivo Federal y servidores públicos adscritos a la Presidencia de la República;

XI.- Realizar crónica escrita y filmica del quehacer del Gobierno de la República; y

XII.- Las demás que le encomiende expresamente el Titular del Ejecutivo Federal".

Consideramos que este ha sido un buen intento para reglamentar adecuadamente las funciones de la Presidencia de la República.

Sin embargo, no estamos del todo de acuerdo sobre la manera en que la medida fué instrumentada, por las siguientes razones:

- Sostenemos que la única manera de reglamentar adecuadamente las funciones de la Presidencia de la República es la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para considerarla en su conjunto como una dependencia más del Poder Ejecutivo Federal.

- Una vez efectuada la reforma señalada, se debe proceder a la expedición de Reglamentos Interiores que permitan estructurar con mayor cuidado y a profundidad las áreas que integran a la Presidencia de la República.

- Creemos que precisamente lo que se está creando por medio de este Acuerdo es la Secretaría Particular del Presidente de la República, misma que debe llevar esa denominación. En consecuencia, no entendemos la razón de llamar a la unidad administrativa de manera distinta.

- Pensamos que dar vida a esta instancia por medio de un Acuerdo de Creación le resta la posibilidad real de procurar la consecución de un orden adecuado en la estructura interna de la dependencia, toda vez que no se legitima plenamente su condición de dependencia del Ejecutivo Federal, con atribuciones directamente contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Finalmente, no comulgamos con la idea de que la Secretaría Particular, en este caso llamada Oficina de

Coordinación, tenga bajo su potestad a los Secretariados Técnicos de los Gabinetes, cuya función es totalmente divergente del apoyo técnico al Primer Mandatario, pues les corresponde una actividad primordial en actividades intersecretariales.

Si consideramos que una Secretaría de Estado hasta el momento reviste una jerarquía mayor a la de la Secretaría Particular, no podemos subordinar el seguimiento de acuerdos tomados en un organismo intersecretarial a una dependencia cuya vida jurídica emana de un Acuerdo de Creación.

CAPITULO III: NECESIDAD DE MODIFICAR LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y MARCO TEORICO.

III.1. ANTECEDENTES Y OBJETIVO.

Muy poco se ha escrito en relación con la Presidencia de la República observada como el conjunto de unidades administrativas que auxilian al Ejecutivo Federal directamente en sus funciones.

Los autores contemporáneos más importantes han otorgado mínima importancia al desarrollo del tema que nos ocupa en sus textos de Derecho Administrativo.

A continuación se transcriben fracciones de las obras de algunos de ellos:

III.1.1. Andrés Serra Rojas.==

Así pues, el maestro Andrés Serra Rojas, en su obra "Derecho Administrativo", se refiere a la institución muy brevemente, citando el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y comentando:

"El Presidente de la República, además de los órganos fundamentales que estudiaremos más adelante, se ve auxiliado por el Estado Mayor Presidencial y la Secretaría Particular de la Presidencia".

== SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo; Tomo I; Ed. Porrúa; decimotercera edición; México D.F. 1985.

Posteriormente presenta un listado con los acuerdos de creación de las direcciones generales de Asuntos Jurídicos, Comunicación Social y del Secretariado Técnico de Gabinetes, así como aquellos por los cuales se derogaron las disposiciones legales que crearon las dependencias que funcionaron durante el período 1976-1982 (que ya hemos estudiado en el Capítulo I), sin hacer ninguna consideración.

III.1.2. Miguel Acosta Romero. ^{5*}

Por su parte, el doctor Miguel Acosta Romero, en su obra "Teoría General del Derecho Administrativo", afirma:

"Es evidente que el titular del Poder Ejecutivo no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que corresponden a la Administración Pública, por ello, en la práctica, se han establecido órganos que lo auxilian en la atención de esas actividades y, como ya se dijo, su número y competencia variará en cada Estado y a través de las diversas etapas históricas"

"Secretaría Particular de la Presidencia".

"Para el despacho de los asuntos de la Presidencia, cuenta el Ejecutivo con una Secretaría Particular, cuenta también con el Estado Mayor y la Secretaría Privada del Primer Magistrado. El Estado Mayor Presidencial fue creado en diciembre de 1941, en sustitución de la Ayudantía de la Presidencia."

^{5*} ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Primer Curso; Ed. Porrúa; sexta edición actualizada; México, D.F.; 1984.

"La Secretaría Particular de la Presidencia no esta catalogada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como autoridad administrativa. En la práctica se considera al Secretario Particular como funcionario político."

En el inciso siguiente, el maestro Acosta enlista las direcciones generales dependientes directamente de la Presidencia, bajo el título "Unidades Administrativas directamente dependientes de la Presidencia de la República", y a pie de página expone brevemente las funciones que corresponden a cada una, como nosotros ya lo hemos hecho en el Capítulo II de este trabajo.

Sin embargo, tampoco amplia sobre el tema o formula algún comentario u opinión relativa a su naturaleza jurídica.

III.1.3. Jacinto Faya Viesca.⁴⁰

El licenciado Jacinto Faya Viesca, en su obra "Administración Pública Federal", después de citar el mencionado artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se refiere a la "Unidades de Apoyo de la Presidencia de la República", diciendo:

"Dado que este artículo hace mención a que la existencia de esas unidades dependerá del presupuesto asignado a la Presidencia de la República, creemos que quien decide la existencia de estos órganos es el Presidente de la República. El término 'Presidencia de la República' no se refiere al Presidente de la República, sino a un órgano auxiliar del Ejecutivo Federal

⁴⁰ FAYA VIESCA, Jacinto; Administración Pública Federal; La Nueva Estructura; Ed. Porrúa; segunda edición actualizada; México D.F., 1983.

que, para efectos presupuestarios, es un ramo, como lo son las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, etc.".

"Este artículo responde a la idea del Ejecutivo Federal de apoyar la reforma administrativa, creando órganos dependientes directamente de él, que auxilien a las áreas prioritarias determinadas por el propio Ejecutivo".

Posiblemente debido a una omisión involuntaria, el autor olvidó actualizar este apartado de su obra antes de la segunda edición, toda vez que la información que proporciona en relación con la conformación de las áreas de apoyo del Presidente de la República data de 1978 (la edición es de 1983), cuando apenas se habían estructurado algunas de las dependencias que nosotros mencionamos en el Capítulo I.

Así, dedica ocho páginas a la transcripción de los acuerdos de creación de cuatro coordinaciones y direcciones generales.

Cabe destacar que en ningún momento se hace mención a la Secretaría Particular.

III.1.4. Ignacio Pichardo Pagaza. *1

Quien mayor espacio dedica al estudio de este tema es el actual Gobernador del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagaza,

*1 PICHARDO PAGAZA, Ignacio; Introducción a la Administración Pública de México; Tomo I; Ediciones INAP-CONACYT; Segunda reimpresión; México D.F.; 1988

quien en su obra "Introducción a la Administración Pública de México" indica:

"Para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y de gestión política, el Presidente de la República dispone de un grupo de órganos auxiliares internos que forman lo que se denomina oficialmente, Presidencia de la República. Este primer escalón de la administración pública es el conducto mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo canaliza la toma de decisiones".

"La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo octavo la facultad del Presidente de la República para crear unidades que estudien y den forma a los acuerdos presidenciales; compilen leyes y decretos promulgados; lleven registro de los reglamentos y resoluciones; estudien y promuevan las modificaciones que deban hacerse a la propia administración pública y evalúen su ejecución; y que atiendan los servicios de difusión y relaciones públicas".

"Señala también que el Presidente puede crear aquellas unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que considere conveniente, con recursos financieros provenientes del presupuesto asignado a la propia Presidencia de la República".

Haremos un paréntesis para decir que, aún cuando la primera edición de la obra del licenciado Pichardo es de febrero de 1984, éste no se ocupó de actualizar el texto, el cual está fundamentado en la versión anterior del multicitado artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue derogado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de enero de 1983.

La Ley vigente no contempla la facultad presidencial para crear áreas que cumplan con las funciones a que el autor hace referencia en el último párrafo transcrito, únicamente menciona que el Ejecutivo contará con las unidades de apoyo técnico y de coordinación que el propiamente determine.

Continuando con el texto de Pichardo:

"Hasta 1976 la Secretaría de la Presidencia realizaba tales funciones, adicionalmente a las de planeación y programación del gasto público".

"Durante el período 1976-1982 el Presidente de la República acordó la creación de diferentes unidades adscritas directamente a él, adicionales a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Su objetivo fue atender los requerimientos institucionales y personales del titular del Ejecutivo. Algunas oficinas presidenciales no solo fueron de apoyo al Presidente, sino se concibieron con carácter normativo para las demás entidades de la administración federal. Otras manejaron programas importantes que les conferían un rango cuasiministerial".

A continuación, el autor enumera las unidades administrativas que conformaron la Presidencia de la República de 1976 a 1982 y ofrece una breve descripción de las funciones de tres de ellas.

En lo que parece ser una adición al texto original de la obra, el actual Gobernador se refiere, sin aclarar la modificación al artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la "Nueva Organización de la Presidencia":

"La nueva organización de las oficinas de la Presidencia, promovida por la actual administración⁴², devuelve las funciones que venían desarrollando las unidades de coordinación a las dependencias federales correspondientes, facultadas para su desempeño y actualizadas en 1982 por las recientes reformas y adiciones a la Ley Orgánica".⁴³

"Cada Presidente de la República impone un sello personal a la organización de sus oficinas inmediatas que refleja el 'estilo personal de gobernar', según la magistral frase de Daniel Cosío Villegas".

"La organización de la Presidencia durante el sexenio 1976-1982, respondió a una forma presidencial de diseñar la política pública: para las grandes decisiones estratégicas, el Presidente se apoyaba en gran medida en sus propios asesores y no solo en los Secretarios de Estado. La organización de las actuales oficinas (1982-1988) pone de relieve que el Presidente desea apoyarse más en sus Secretarios de Estado -individual o colectivamente- para decidir la política pública, cuando menos en la fase inicial del gobierno".

"La desintegración de las antiguas oficinas de coordinación de la Presidencia fue explicada por la nueva administración indicando la necesidad de restituir a las dependencias del Ejecutivo Federal la totalidad de las funciones para conseguir los objetivos del Programa de Reordenación Económica. Por otro lado, debido a la reducción del gasto público federal, se consideró conveniente limitar la existencia de unidades administrativas dependientes del Ejecutivo a lo estrictamente indispensable".

⁴² La edición es de marzo de 1988 y se refiere a la administración del Presidente Miguel de la Madrid.

⁴³ Nosotros hacemos referencia a esta acción del Ejecutivo Federal en el Capítulo I de este trabajo.

"La estructura actual de la Presidencia está integrada por las secretarías Particular, Privada, Auxiliar y Adjunta; el Estado Mayor Presidencial; la Unidad de Transporte Aéreo del Poder Ejecutivo Federal; las direcciones generales de Comunicación Social, de Asuntos Jurídicos, del Secretariado Técnico de Gabinetes; las direcciones de Administración, de Quejas y la Contraloría Interna".

No comprendemos sobre qué criterio hace Fichardo esta última aseveración, que posteriormente corrige al describir cada una de las áreas. Nos parece arbitrario incluir en el listado una Secretaría Auxiliar, que nunca existió durante el sexenio 1982-1988, y otorgar autonomía tácita a la Secretaría Adjunta, las direcciones de Administración y Quejas, la Contraloría Interna y la Unidad de Transporte Aéreo del Poder Ejecutivo Federal, que durante el período de referencia se encontraron adscritas a la Secretaría Particular -las cuatro primeras- y al Estado Mayor Presidencial -la última- respectivamente.

En realidad el listado de dependencias debería incluir únicamente a las secretarías Particular y Privada; al Estado Mayor Presidencial y a las direcciones generales del Secretariado Técnico de Gabinetes, de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social.

Continúa el autor:

"El proceso de modernización administrativa de la Presidencia de la República responde a criterios de política sustantiva que la presente administración está imponiendo a su gestión. A continuación se hará referencia a las reformas específicas de la LOAFF y a los principales órganos de la nueva organización de las oficinas de la Presidencia".

"La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que atañe a la estructura de la Presidencia faculta al titular del Ejecutivo para crear unidades de asesoría,

de apoyo técnico y de coordinación, exclusivamente. Se eliminaron atribuciones para crear unidades con funciones hacia la totalidad de la Administración Pública Federal, como era el caso de las oficinas presidenciales del período 1977-1982".

En este último párrafo, Pichardo hace referencia a la reforma que no contempló en la parte inicial de su exposición. Consideramos que lo debería haber hecho en un principio y expuesto lo relativo al sexenio 1976-1982 como un antecedente, no como la parte medular del capítulo.

Para concluir, este expositor presenta una semblanza de las funciones de las áreas de apoyo que cita con antelación, misma que no transcribimos por ser reiterativa de lo expuesto por nosotros con mayor amplitud en el Capítulo II.

Con independencia de las deficiencias anotadas con anterioridad, hacemos notar que en el texto del licenciado Pichardo Pagaza fué en el único que pudimos encontrar una explicación amplia de la estructura de las oficinas presidenciales.

III.1.5. Nuestro comentario.

Posiblemente la libertad que el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁴⁴ otorga al C.

⁴⁴ Como ya lo hemos mencionado en el Capítulo II, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reza:

"El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República".

Presidente de la República para manejar una partida presupuestal especial a su libre arbitrio y, con base en ella, crear sus áreas de apoyo como lo estime procedente, ha impedido que se lleven a cabo investigaciones administrativas concienzudas que conlleven a una adecuada reglamentación de la institución.

Así, al no existir una organización básica, cada Primer Mandatario, como lo afirma Pichardo Pagaza⁴⁰, dispone en los primeros meses de su gestión la organización de la Presidencia de la República como la considera más adecuada.

Sin embargo, la carencia de un orden jurídico adecuado y la multiplicidad de actividades que realiza el Jefe de la Nación -que le impiden observar a fondo y organizar a todos los niveles sus áreas de apoyo- provoca -como lo pretendemos analizar en este Capítulo- una serie de deficiencias administrativas, ocasionando un dispendio de recursos, tanto económicos -por el gasto en servicios personales que implican las remuneraciones al exceso de personal que realiza funciones idénticas y en gasto corriente por los recursos materiales que se desperdician en estas duplicidades- como en desgaste innecesario de los recursos humanos que, cabe aclarar, por lo general carecen de capacitación adecuada como consecuencia de las exiguas niveles salariales.

Asimismo, esta carencia de un marco legal fomenta el canibalismo político al interior de la dependencia pues, a falta de funciones específicamente definidas, las cabezas de las áreas de apoyo se encuentran más ocupadas en conquistar nuevos espacios y ámbitos de acción que en servir adecuadamente a la comunidad y al Primer Mandatario, integrándose en un aparato homogéneo de asesoría.

⁴⁰ PICHARDO PAGAZA, Ignacio; op.cit.

En la sección correspondiente de este Capítulo nos encargaremos de ampliar y desarrollar propositivamente esta crítica. Para ello, requerimos dimensionar nuestro marco de acción, ubicando a la Presidencia de la República en su sitio dentro del Estado Mexicano.

III.2. DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Para la mayoría las personas, el concepto de Administración Pública resulta sinónimo de aquellos de Estado y Gobierno, o al menos les representan términos equiparables.

Los estudiosos del Derecho y de la Administración Pública propiamente, deben saber que existen diferencias claras y que, aún cuando los términos se relacionan entre sí, no se refieren a lo mismo.

La Administración Pública presupone la existencia del Estado, del cual forma parte, y para analizarla se requiere hacer referencia a éste, su definición y sus elementos integrantes.

III.2.1. Definición de Estado.

La definición del Estado es uno de los problemas más complejos que ha enfrentado la Ciencia Política desde los tiempos clásicos. Su noción ha evolucionado, cambiando tanto su contenido como el método de su análisis.

Para el maestro Miguel Acosta Romero **, Estado es la "organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas."

Por su parte, el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza hace una sinopsis de las diversas teorías que, a su juicio, han destacado en la explicación del concepto de Estado.*7

Al no representar el concepto de nuestro estudio al análisis a fondo de estas teorías, nos concretaremos a hacer un resumen sobre la idea principal que cada categoría sustenta.

III.2.1.1. Teorías Organicistas.

Consideran al Estado como un ente similar a los organismos vivos, con personalidad propia, distinta de la de los individuos que la integran, dotado de capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas. Su desarrollo histórico se equipara al desarrollo biológico de los seres naturales.

Actualmente conciben al Estado como un órgano, una estructura con identidad propia, que realiza una gama compleja de funciones.

** ACOSTA ROMERO, Miguel; op.cit.

*7 PICHARDO PAGAZA, Ignacio; op.cit.

III.2.1.2. Teorías Sociológicas.

Entienden al Estado como una unidad colectiva o de asociación. Es una comunidad con características especiales, la 'unidad de la asociación', la cual consiste en conjuntar a un grupo de individuos en virtud de un fin, de modo que la voluntad igual de los que participan en la comunidad adquiere fuerza y realidad por obra del poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros.

Sobre las mismas afirma Francisco Porrúa Pérez en su obra "Teoría del Estado" ** : "Las teorías puramente sociológicas del Estado afirman, en su primera parte, que el Estado es una realidad sociológica. Esta primera parte es aceptable; nosotros también lo afirmamos. Pero después incurren en error al considerar que el Estado solo tiene ese aspecto sociológico y lo quieren definir como un complejo de hechos sociológicos, dejando completamente a un lado el aspecto jurídico."

"Más aún, incurren en una contradicción (aunque esta contradicción es de índole formal) cuando afirman que el Estado es un 'fenómeno de mando'. Aquí incurren en contradicción con su primera afirmación de que el Estado es sólo un complejo de hechos sociológicos, pues aunque en forma disfrazada, velada, hacen referencia al orden jurídico..."

".... Vemos que al tratar de definir un hecho que consideran sustancial al Estado, el 'fenómeno de mando', se refieren al orden jurídico, y por tanto, no puede afirmarse que el Estado sea solo un complejo de hechos sociológicos ni que no haya ninguna relación entre estos hechos sociológicos y el orden jurídico".

** PORRUA PEREZ, Francisco; Teoría del Estado; Editorial Porrúa; decimoquinta edición; México D.F.; 1981.

III.2.1.3. Teorías Jurídicas.

Regresando al texto de Pichardo Pagaza ⁴⁷, este autor considera que las teorías jurídicas son las que han alcanzado mayor aceptación, subdividiéndose en dos corrientes:

III.2.1.3.1. Teoría de la Personalidad Jurídica del Estado.

Afirma que el Estado es una persona, pero eso no significa que sea equivalente a un ser humano; se quiere decir que es una unidad jurídica.

El concepto jurídico de "personalidad del Estado" corresponde a realidades. No se reduce a una ficción. No es la expresión de realidades absolutas sino únicamente de realidades jurídicas.

El concepto de personalidad aparece como la base del Derecho Público y hasta como condición para la existencia del Derecho.

"Puede afirmarse que la colectividad de los ciudadanos ... forma un conjunto indivisible que se opone a los individuos y que, como tal, constituye un ser jurídico separado que encuentra su propia personificación en el Estado".

⁴⁷ PICHARDO PAGAZA, Ignacio; op. cit.

III.2.1.3.2. Teoría de la Identidad entre Estado y Derecho.

Su principal expositor es el austriaco Hans Kelsen, quien en su obra "Teoría General del Derecho"⁷⁰ dice que el Estado no es más que el "sistema del orden jurídico vigente".

Kelsen funda su afirmación en la observación de que las doctrinas puramente sociológicas del Estado hacen siempre referencia implícita al orden jurídico al tratar de explicar el fenómeno de mando que se da dentro de los hechos 'puramente sociológicos', cuyo complejo forma el Derecho. Dice que precisamente lo jurídico es lo que viene a trazar las fronteras de la realidad estatal; que solo a la luz del Derecho podemos delimitar lo estatal; que un hecho sólo puede considerarse como estatal cuando se hace referencia al orden jurídico, y por ello lo jurídico es lo que va a dar tono, lo que va a caracterizar a un hecho cualquiera como hecho estatal.

"Entonces lo estatal se confunde con el fenómeno jurídico, puesto que un hecho solo es estatal cuando tiene un ingrediente jurídico".

El Estado se reduce a un sistema de normas, cristalizándose en el Derecho Positivo, ya que lo que los llamados hechos estatales tienen de estatales, es precisamente su inserción en las normas jurídicas. La consecuencia es que el Estado únicamente puede ser conocido, al tener únicamente un aspecto jurídico, por el método jurídico y no por el método sociológico, pues un solo objeto no puede ser conocido haciendo uso de métodos dispares. El método jurídico es para conocer normas jurídicas, o sea, la realidad normativa del Estado; en tanto que con el método sociológico solo podremos conocer hechos sociológicos, que no tienen ingrediente jurídico y que, por tanto, no son estatales.

⁷⁰ KELSEN, Hans; Teoría Pura del Derecho; Universidad Nacional Autónoma de México; México, D.F., 1982.

El método jurídico y el sociológico nos llevan a distintos objetos de conocimiento. Por eso Kelsen concluye que el Estado, que no es más que el orden jurídico vigente, solo puede ser conocido por el método jurídico y no por métodos diferentes a su naturaleza, como es el sociológico.

El maestro Francisco Porrúa Pérez⁷¹, hace un crítica de Kelsen, diciendo:

"La doctrina de Kelsen es inadmisibile por ser falsa, pero presenta utilidad en su parte crítica de las doctrinas examinadas anteriormente" (específicamente a las teorías sociológicas).

"Kelsen toma al Estado como un ente jurídico, descartando los temas sociológicos (pueblo, raza, etc.), porque dice que son temas metajurídicos y que también lo son los problemas de valoración jurídica. Y así quedan fuera de su estudio las disquisiciones sobre los fines del orden jurídico, porque, o se han transformado en Derecho Positivo y entónces forman parte del Estado en cuanto forman parte del Derecho, o no se han transformado en Derecho Positivo y entónces quedan fuera del Estado".

En México, uno de los críticos principales de la teoría de Kelsen es el maestro Luis Recaséns Siches, quien, en su obra "Vida Humana, Sociedad y Derecho"⁷², expone los siguientes puntos de vista:

"Hay una serie de hechos sociales que aún no son Derecho Positivo, como la opinión pública, pero que llevan a su

⁷¹ PORRUA PEREZ, FRANCISCO; op. cit.

⁷² RECASENS SICHES, Luis; Vida Humana, Sociedad y Derecho; Editorial Porrúa; México, D.F.; 1952.

cristalización. La opinión pública en sí no es Derecho; pero su función es precisamente llegar a cristalizar en normas jurídicas, lo que sucede en multitud de ocasiones. Este hecho social en particular, la opinión pública, para Kelsen es algo metajurídico, porque no es Derecho; pero no obstante se acerca a él, lleva a su producción y se realiza dentro del Estado y en relación con el Derecho. Y es ilógico que este hecho que lleva a la producción del Derecho no se tome en cuenta por la Filosofía del Derecho y concretamente por la Teoría del Estado. Además de la opinión pública, existen multitud de fenómenos sociales que llevan necesariamente a la producción del orden jurídico como fuentes materiales del mismo, como conducta humana que necesita ser ordenada jurídicamente, formando entónces parte indiscutible de la realidad estatal"

Sobre esto, Porrúa Pérez opina⁷³: "La primera objeción de Recaséns Siches a Kelsen sería entónces la existencia de una realidad estatal como hecho social que crea, formula, circunscribe y da vida al Derecho, y que, sin embargo, no forma parte del Derecho Positivo mismo".

"De lo expuesto vemos que el Estado no coincide con el orden jurídico vigente; que hay algo más que el Derecho dentro de la realidad estatal; algo que rebasa las fronteras del orden jurídico y que, sin embargo, forma parte del Estado".

"Así rebasamos la doctrina de Kelsen. Por otra parte, sabemos que el Estado también implica la valoración de un criterio jurídico; creemos que es posible analizar el Derecho Positivo a la luz de los valores en general, y particularmente de la justicia. Que en el Estado existe todo Derecho Positivo, que abarca todo el Derecho, no únicamente la ley, sino también el que surge de los contratos, de la costumbre, etc. Pero estimamos que al Derecho es posible considerarlo desde otros puntos de vista aparte del jurídico. Hay que tomar en cuenta que en el Estado hay hechos sociales; una actividad incesante que lleva a la integración del orden jurídico".

⁷³ PORRUA PEREZ, Francisco; op. cit.

Recasens Siches presenta una segunda objeción a Kelsen⁷⁴: "La separación que Kelsen pretende entre el mundo normativo y el del ser, falla en la base del sistema. Si la norma no es cumplida, general y ordinariamente, no puede considerarse como positivamente vigente. Esto lo reconoce el mismo Kelsen al decir que para admitir la vigencia de un orden positivo se requiere 'un mínimo de factibilidad', es decir, de efectividad; se requiere que la conducta de los hombres se identifique con el Derecho. Pero Kelsen no concluye (lógicamente no podía hacerlo, porque ello hubiera sido reconocer la falsedad de su teoría) de esta afirmación, la consecuencia de que el sistema jurídico se apoya, en su primera base, sobre una realidad humana (hecho sociológico), que con su conducta viene a dar factibilidad o efectividad a ese orden jurídico".

"En efecto, una norma jurídica considerada en divorcio con la realidad social, sería una norma sin contenido, una norma vacía. Precisamente la característica del Derecho Positivo es que se dá aquí y ahora, teniendo como base una cierta realidad social. Luego queda probado que en el Estado hay algo más que lo jurídico; esa realidad social".

Al respecto, Porrúa Pérez indica⁷⁵: "Por debajo del Estado, en sentido puramente jurídico o kelseniano, existe una realidad social que lo produce (al orden jurídico), que lo elabora, que después lo va condicionando, manteniendo, vitalizando, y finalmente lo va desarrollando, adaptándolo a las cambiantes realidades sociológicas que ha de regular".

Sin embargo, el propio Recasens⁷⁶ afirma que: "tomando en cuenta únicamente el aspecto jurídico, para el Derecho no hay más Estado que aquél que está considerado en sus propias normas; que el Estado solo existe en tanto y como se expresa en el

⁷⁴ RECASENS SICHES, Luis; op. cit.

⁷⁵ PORRUA PEREZ, Francisco; op. cit.

⁷⁶ RECASENS SICHES, Luis; op. cit.

ordenamiento jurídico. La esencia del Estado coincide con el aspecto jurídico del mismo". Esta afirmación la hace únicamente tomando en cuenta el aspecto jurídico del Estado, descartando el aspecto sociológico. "Solo desde el punto de vista jurídico no cabe distinción entre Estado y Derecho".

III.2.2. Nuestra opinión.

No pretendemos en esta tesis profesional ahondar en el problema de la relación Derecho-Estado. Consideramos que, en definitiva, el Estado es un ente complejo que presenta diversos aspectos y que requiere para su constitución de tres elementos fundamentales: población, territorio y poder público ó gobierno.

El Derecho es una de las partes sustanciales del Estado, porque no se concibe a éste sin el Derecho, ni al Derecho como realidad positiva separándolo del Estado, por tanto, ambos conceptos son paralelos pero, según nosotros, de ninguna manera iguales.

La población o pueblo produce y crea a través de sus representantes un orden jurídico, por tanto, ni la teoría de Kelsen ni la puramente sociológica son ciertas en su totalidad, pues, tanto los factores sociológicos como su representación en el Derecho, son elementos indiscutibles del Estado.

El papel del Derecho es encauzar al Estado en sus funciones, dentro de un sistema normativo. El Derecho limita al Estado, regulando sus instituciones y el funcionamiento de las mismas.

III.2.3. Diferencia entre Estado y Gobierno.

Retomando nuestra intención inicial de establecer la diferencia entre Estado y Gobierno, nos atrevemos a aseverar que, mientras Estado es el término que se utiliza para definir un ente conformado por población (una o varias naciones ⁷⁷), territorio y gobierno; Gobierno es precisamente una de las partes que integran al Estado, cuyo objeto es llevar a cabo las funciones de este.

La confusión surge de la utilización que, tanto las personas en general, como algunos estudiosos del Derecho, hacen de la palabra Estado.

⁷⁷ El término Nación, sociológicamente se refiere a una comunidad humana que posee un territorio, una lengua común, una actividad económica organizada y unificada y unas características psíquicas determinadas, fruto de un proceso histórico que se traduce en una comunidad de cultura, es decir, todos los elementos objetivos que constituyen una nacionalidad, y en la que al mismo tiempo sus miembros, o los sectores más dinámicos de la misma, son conscientes de la existencia de dichas características objetivas comunes.

"Toda nación tiende a la constitución de sus propias formas políticas, o sea al establecimiento de un Estado. Sin embargo, existen estados formado por varias naciones, ya sea respetando las características de cada una de ellas, ya sea prescindiendo de las mismas mediante la formación de un Estado Unitario y Centralizado". DABIN, Jean; Doctrina General del Estado; Editorial Jus; México D.F., 1970.

V.Gr. El Estado denominado "Confederación Helvética" o Suiza, está constituido por lo menos de cuatro naciones diferentes que han estado de acuerdo en reunirse para constituir un solo Estado y someterse a las disposiciones de un solo gobierno.

En repetidas ocasiones se hace referencia al Estado en las funciones que realiza, y es precisamente a través del Gobierno como el Estado realiza estas funciones. De aquí surge la eterna confusión.

Así tenemos que, por ejemplo, Roberto Ríos Elizondo en su obra "El Acto de Gobierno"^{7*} define Estado como "la organización jurídica permanente en que se constituye una nación, con arreglo a la norma primaria fundamental que ha expedido al efecto, con el fin sustancial de regular la convivencia y asegurar su progreso, para cuyo propósito se asigna a esa organización la potestad o poder supremo de crear, modificar y aplicar el Derecho, así como establecer y mantener relaciones con otros Estados".

"La nación se constituye en Estado con arreglo a la norma primaria fundamental que recibe el nombre de Constitución, la cual supone necesariamente la realización de un plebiscito extraordinario en el que los miembros de esa nación den su asentimiento para que se cree el Estado y se instituya, por consecuencia, un congreso constituyente que tendrá como fin principal, expedir la ley constitutiva o fundamental. Ello es un fenómeno de carácter esencialmente democrático del que se ocupa el Derecho Constitucional, y el cual debe considerarse como un producto de la cultura y el desarrollo de la conciencia política de los ciudadanos".

Nosotros estamos de acuerdo con los conceptos vertidos por Ríos Elizondo, sin embargo, consideramos que precisamente la organización a la cual el pueblo asigna la función de regular la convivencia y asegurar el progreso, con la potestad de crear, modificar y aplicar el Derecho se denomina Gobierno y se debe hacer referencia al mismo por su nombre.

^{7*} RÍOS ELIZONDO, Roberto; El Acto de Gobierno; Editorial Porrúa; primera edición; México, D.F., 1975.

Se entiende que si el pueblo⁷⁹ confiere a un ente las funciones anteriores, la representatividad de este grupo social, por expresa disposición de sus integrantes, recae en ese ente, que llamamos Gobierno.

Así, cuando el Gobierno actúa se entiende que lo hace en nombre de la población o en su beneficio y por tanto que las funciones del Estado son realizadas a través de aquél.

III.2.4. Definición de Gobierno.

En conclusión, el Gobierno es el conjunto de instituciones creadas conforme a la voluntad suprema del pueblo⁸⁰, plasmada en su ley fundamental o Constitución, depositando en ellas su representación para llevar a cabo la función del Estado, consistente en procurar el bien común y ejercer el poder supremo a través de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

Por tanto, cuando se hace referencia a la actuación, disposición, manifestación, ordenamiento, o cualquier otro acto del Estado, se entiende que quien lo está determinando es el Gobierno, pues es el único de los elementos constitutivos del Estado que, como agente, actúa o lleva a cabo la función de éste.

⁷⁹ En este sentido diferimos con Ríos Elizondo porque, como ya lo hemos expuesto con anterioridad, no siempre es una sola nación la que decide crear un Estado, pudiendo existir el caso de Estados constituidos por más de una. Por ello hablamos de pueblo.

⁸⁰ Al menos en los regímenes democráticos.

III.2.5. Funciones y actos del Estado.

Sobre las funciones del Estado, el maestro Roberto Ríos Elizondo ¹ afirma:

"Es natural que en un régimen de Derecho se suponga que los actos del Estado -persona moral- sean actos jurídicos, es decir, manifestaciones de la voluntad ajustadas a la Constitución, directa o indirectamente, y por ello significan el ejercicio de un poder legal. Como toda expresión volitiva, el acto jurídico involucra una finalidad que no es otra que la de producir un efecto jurídico, bien sea el crear una situación jurídica, invistiendo a una persona con esta situación (status), o legalizando una situación jurídica preexistente. También debe considerarse que en todo acto del Estado se encuentra inmerso otro fin que adquiere un carácter axiológico, en tanto que, en última instancia, procura el bien común en su más amplio y cabal sentido social. La suma de estos actos constituye lo que la doctrina ha dado en llamar la 'actividad del Estado'".

Por su parte, Don Andrés Serra Rojas ² nos dice:

"Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación".

"Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado. Bonnard nos dice que 'las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir con sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer su profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines'".

¹ RÍOS ELIZONDO, Roberto; op. cit.

² SERRA ROJAS, Andrés; op. cit.

Asimismo, el autor sudamericano Rafael Bielsa ⁸³ afirma en su obra "Derecho Administrativo" que:

"Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas a aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de esta son los fines comunes de las personas que la forman. Los intereses individuales y colectivos pueden existir, claro está, y son defendidos espontáneamente, pero su existencia y efectividad solo están garantizados por la norma jurídica obligatoria y, por tanto, coactiva en caso necesario. En esa función del Estado, la de garantizar, mediante normas (órdenes o mandatos, que la ley en sentido material), la actuación de los fines generales en concepto lato (fines jurídicos)".

Retomando a Serra Rojas ⁸⁴, éste afirma que " las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar la meta, por las funciones se consagran procedimientos en la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones principales del Estado."

"La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar sus fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional:

A) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales;

⁸³ BIELSA, Rafael; Derecho Administrativo; Tomo I; Roque Depalma, editor; Buenos Aires, Argentina, 1935.

⁸⁴ SERRA ROJAS, Andrés; op. cit.

B) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico; y

C) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el Derecho."

"Todo ello para lograr la satisfacción de las necesidades sociales y mantener la armonía del vivir social".

"El Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las funciones. Propiamente el Estado divide sus funciones, no sus fines. Estas funciones se encomiendan a los poderes públicos".

Jacinto Faya Viesca⁼⁼ nos dice al respecto:

"El Estado Mexicano desarrolla tres tipos de funciones perfectamente diferenciadas. El Congreso de la Unión tiene como función fundamental el acto de concurrir a la formación de las leyes, dispositivos que siempre contemplan situaciones jurídicas generales, abstractas y de carácter coactivo. El Estado manifiesta su poder en actos típicamente jurisdiccionales, a través del Poder Judicial, que es el único competente para actuar formalmente en actos concretos; estos tienen como fin dirimir derechos en base a (sic.) personas físicas o morales y muchas veces desembocan en una sentencia. La actividad estatal también se manifiesta mediante la creación en el mundo jurídico de actos administrativos, que son de la competencia del Poder Ejecutivo, único que formalmente ejerce la llamada función administrativa".

⁼⁼ FAYA VIESCA, Jacinto; op. cit.

"Los actos del Estado pueden contemplarse desde dos criterios distintos; el formal y el material. Son actos formales aquellos que nacen en la actividad de cualquiera de los tres poderes, sin atender a las características peculiares de sus elementos. Lo importante para este criterio es la fuente, es decir, el Poder de donde emane el acto. El criterio material no toma en cuenta la fuente de donde emana la actividad estatal, sino que atiende en forma exclusiva a la composición de los elementos del acto. Por ejemplo: son actos formalmente legislativos, ejecutivos y judiciales todos los que emanan de estos tres poderes sin importar la naturaleza de su contenido. En cambio, los actos materialmente legislativos, ejecutivos y judiciales no son precisamente los que emanan de estos tres poderes sino los que corresponden a la naturaleza de estos poderes".

En el mismo sentido, el doctor Miguel Acosta Romero explica^{**}:

"Se ha tratado de precisar el carácter esencial de los actos administrativos, diferenciándolos de los actos legislativos y jurisdiccionales. Para ello se han propuesto dos métodos:

El método formal consiste en atribuirle al acto la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales; este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico, así, serán actos legislativos absolutamente todos los que realice el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, por separado; actos jurisdiccionales todos los que emanan de los órganos del Poder Judicial, y actos administrativos todos aquellos cuyo sujeto sea un órgano de la administración".

"Este criterio deriva del principio tradicional de que a cada Poder corresponde una función y a cada función una clase específica de actos, siguiendo la teoría de separación de poderes".

^{**} ACOSTA ROMERO, Miguel; op.cit.

"El criterio material, intrínseco o esencial, trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a toda clase de actos".

Retomando a Serra Rojas⁹⁷, este catedrático nos dice:

"En puridad de cada poder debería de corresponder una función específica, es decir, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función administrativa, y al Poder Judicial la función jurisdiccional. Sin embargo, los textos constitucionales por diversas razones de necesidad orgánica se han visto obligados a no seguir este criterio; de este modo nos encontramos con que el Poder Legislativo además de la función legislativa le corresponden, por excepción, otras funciones; por ejemplo, las Cámaras nombran a su personal, que es un acto administrativo; se erigen en Gran Jurado, lo cual es un acto jurisdiccional y otros semejantes".

"Si pasamos al Poder Administrativo veremos que, además de la función administrativa, le corresponden otras actividades, por ejemplo la facultad reglamentaria, que es un acto de naturaleza legislativa; las controversias en materia fiscal, agraria, obrera, que son actos materialmente jurisdiccionales".

"El Poder Judicial además de ejercer la función jurisdiccional realiza otros actos no propiamente de esta naturaleza, por ejemplo el nombramiento de su personal que es un acto administrativo, y la nueva función política de la Suprema Corte a la que alude el artículo 60 de la Constitución".⁹⁸

⁹⁷ SERRA ROJAS, Andrés; op. cit.

⁹⁸ La redacción es anterior a la reforma constitucional de 1986, en la cual se deroga la facultad que el texto previo del artículo 60 Constitucional otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias suscitadas en la calificación de las elecciones de diputados por el Colegio

"Esto ha obligado a los autores alemanes a emplear un método selectivo que permite determinar con claridad la naturaleza de las funciones: El criterio formal considera al acto jurídico tomando en cuenta al órgano que realiza legalmente la función, de este modo todas las funciones que corresponden al Poder Legislativo,....., son funciones formalmente legislativas".

"El criterio formal es insuficiente porque no es adecuado llamar actos legislativos al nombramiento de un empleado, o cuando el Poder Legislativo se erige en Gran Jurado, ya que el primero es un acto administrativo y el segundo un acto jurisdiccional".

"El criterio material es objetivo y prescinde del órgano que realiza la función, y considera al acto jurídico en sus elementos naturales o propios. Por esta razón la expedición de la Ley o el Reglamento, aunque corresponden a los poderes Legislativo y Administrativo, son actos de naturaleza legislativa desde el punto de vista material".

Electoral de esa Cámara.

El precepto constitucional al que hace referencia Serra Rojas indicaba:

".....
.....

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

.....

No abundaremos más por el momento en la distinción de las funciones del Estado, que actúa a través del Gobierno, en cuanto al criterio material de su realización.

Quisimos adentrarnos en el tema pues es precisamente el objeto de esta tesis formular un reglamento que materialmente es un acto legislativo, aún cuando le corresponda formularlo, de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 89 Constitucional, al Poder Ejecutivo.

Así pues, retomando el esquema que nos hemos formado de entender al Gobierno como el agente funcional del Estado, tenemos que el Gobierno se divide, para ejercer la función del Estado, en tres poderes, llamados "públicos" -porque atañen al interés colectivo del pueblo- que son, según la división tradicional republicana expuesta originalmente por Montesquieu, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

III.2.6. El Poder Ejecutivo Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 80 establece**:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

** CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El maestro Felipe Tena Ramirez, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano"⁷⁰ explica:

"Consagra así nuestra Constitución el Ejecutivo unipersonal, que reside en una sola persona, a diferencia del Ejecutivo plural que reside en varias. Este último no tiene sino escasa aceptación en las organizaciones políticas, pues de las constituciones modernas solamente la de Suiza mereció mencionarse entre las que lo admiten y de las nuestras únicamente la de Apatzingán (que no tuvo vigencia real) lo estableció. Aunque en México algunas veces, por ejemplo en el gobierno que sucedió al de Iturbide, se ha confiado el Ejecutivo a un conjunto de tres personas, ello ha acontecido fuera de toda Constitución".

"Y es que mientras el Poder que hace la Ley debe residir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo. Al hacer la ley, se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto madurado y seguro; de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de las leyes. Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino una unidad en la decisión y en la acción; por eso el Poder encargado de ejecutar la Ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración".

"Claramente se refiere el precepto que comentamos al titular unipersonal del Ejecutivo, que es el Presidente de la República. No incurramos, por lo tanto, en el común error de considerar que el Ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado. Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél, y aunque muchas de sus decisiones no son

⁷⁰ TENA RAMIREZ, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Ed. Porrúa; vigésima edición, revisada y aumentada; México D.F.: 1984.

ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente".

Sobre el particular, Gabino Fraga, en su obra "Derecho Administrativo"^{*1}, aclara:

"El Presidente de la República es el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno....."

"....., tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de tal manera que el Secretario de Estado no tiene facultades propias y sus actos se reputan actos del Presidente de la República".

La relación específica entre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública nos la da Faya Viesca^{**}:

"Nuestro sistema constitucional otorga la titularidad del Poder Ejecutivo Federal al Presidente de la República. Es distinto el titular del Poder Ejecutivo del conjunto de órganos que le están subordinados. Este conjunto de órganos subordinados constituye la Administración Pública Federal, de la cual el Presidente de la República es el jefe supremo. Como jefe de la administración, en su puesto se concentran los poderes de decisión y de mando, con el fin de poder mantener unidad de criterio y acción en las políticas de la administración".

*1 FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; vigesimasexta edición; México, D.F.; 1987.

** FAYA VIESCA, Jacinto; op. cit.

III.2.7. Definición de Administración Pública propiamente.

A partir de los elementos anteriormente acotados, podemos alcanzar el objetivo de definir a la Administración Pública, una vez habiéndola diferenciado de los términos Estado Y Gobierno.

La Administración Pública (definida como actividad), sería entonces la función (administrativa) realizada por el Poder Ejecutivo, siendo éste uno de los tres poderes públicos en los cuales se divide el Gobierno como agente de la función del Estado.

En otras palabras, uno de los elementos constitutivos del Estado, a través del cual realiza sus funciones por potestad del pueblo, es el Gobierno, el cual se divide para llevarlas a cabo en tres poderes independientes entre sí, tocando la tarea de administrar o ejecutar al Poder Ejecutivo, mismo que se deposita en una sola persona llamada "Presidente de la República" y cuyo conjunto de órganos auxiliares o dependientes se denomina Administración Pública (definida como cuerpo auxiliar).

Roberto Ríos Elizondo ⁷³ define a la Administración Pública como "aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la prestación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, al Derecho Administrativo y a criterios eminentemente prácticos".

⁷³ RIOS ELIZONDO, Roberto; op. cit. pag.363.

III.2.8. Ubicación de la Presidencia de la República dentro del marco de la Administración Pública Federal.

Estamos ahora en posibilidades de ubicar a la Presidencia de la República dentro del Estado Mexicano.

La Presidencia de la República es la institución que agrupa a los órganos auxiliares internos que apoyan directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal en su función de Jefe de la Administración Pública, ubicando al Poder Ejecutivo como uno de los tres que integran al Gobierno, que es el elemento del Estado a través del cual realiza sus funciones.

III.3. TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Una vez alcanzado el objetivo de dimensionar nuestro marco de acción ubicando a la Presidencia de la República dentro del Estado Mexicano, procederemos a presentar algunos elementos de la Teoría de la Administración Pública para posteriormente, con base en ellos, exponer las deficiencias detectadas en la estructura y funciones actuales de esta dependencia y razonar acerca de la necesidad de crear un instrumento jurídico que la reglamente.

III.3.1. Definición de Administración.

Andrés Serra Rojas** escribe: "En su concepto tradicional "administrador" -del latín *administrator*, es compuesto de *ad* y *manus* y *tractum*-, se refiere al que trae o lleva en la

** SERRA ROJAS, Andrés; op.cit.

mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio -es la persona que administra- es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda."

Para el maestro Eduardo D. Medina Díaz⁷⁰, la administración es el "proceso a través del cual recursos -humanos, materiales, económicos, de espacio y de tiempo- no relacionados entre sí, se integran en un sistema unitario para el logro de uno o mas objetivos".

"Las funciones son los deberes característicos del administrador, mientras que las técnicas consisten en la forma en que dichas acciones se llevan a cabo y que pueden proporcionar mayor racionalidad a sus labores, a la vez que ampliar su capacidad de manejo de funciones vastas y complejas".

"El administrador debe saber cuáles habilidades técnicas conviene emplear en su área particular y ha de familiarizarse con sus potencialidades para estar en condiciones de formular consultas juiciosas a sus consejeros técnicos, inferir las funciones de cada habilidad empleada, así como determinar la relación existente entre los trabajos de los distintos técnicos y las fases del proceso administrativo."

"En todo tipo de organización, cualquiera que sea su tipo de actividad -comercial, gubernamental, religiosa etc.- y su magnitud -nacional, transnacional o simplemente un negocio-, la eficacia con que los individuos trabajan en grupo para obtener fines comunes, depende en gran medida de la capacidad y habilidad de sus dirigentes 'administradores'".

⁷⁰ MEDINA DIAZ, Eduardo; Administración, Teoría y Práctica; coedición Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud y Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública; primera edición; México, D.F. 1985.

Por su parte, Wilburg Jimenez Castro** afirma que "la administración es un proceso necesario para determinar o alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con una aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas".

"En un sentido estricto, cuando se menciona a la administración, se designa al conjunto de órganos mediante los cuáles son conducidas o ejecutadas ciertas tareas".

Como nosotros ya lo hemos hecho notar en nuestra definición personal de Administración Pública, existen dos sentidos fundamentales de administración: el sentido material, que alude, como lo enfatiza Serra Rojas**, a una actividad, el hecho de administrar; y el sentido orgánico, que alude al órgano u órganos que ejercen esta actividad.

Los conceptos de organización y administración mantienen una estrecha relación, pero su acepción es diferente. Joseph L. Massie, en su obra "Bases esenciales de la Administración"*** los diferencia en estos términos:

"Una organización es una combinación de los seres humanos imprescindibles, maquinaria, bienes y pertenencias, materiales y útiles de trabajo, reunidos en una cierta coordinación nación sistemática y efectiva, para alcanzar un objetivo deseado y definido. Pero cuando se habla de la organización, se hace referencia generalmente al conjunto de personas que se han reunido para llevar adelante la empresa y a las que se considera como entidad".

** JIMENEZ CASTRO, WILBURG; Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa; Fondo de Cultura Económica; tercera edición; México, D.F., 1968.

** IDEM

*** MASSIE, Joseph L.; Bases esenciales de la Administración; Editorial Diana; México D.F. 1960.

"Administración es el proceso y órgano responsable de la determinación de los fines que una organización y sus elementos directivos deben esforzarse en conseguir, que establece amplios programas bajo los cuales debe actuarse y ofrecer una visión general de la continua efectividad de la operación, toda en consecución de los objetivos buscados".

La administración es una actividad tan antigua como la vida social, como lo demuestra el hecho de que en las grandes organizaciones de los imperios Egipcio y Chino se establecieron sistemas administrativos que dividieron el trabajo en especialidades y rangos.

La ciencia de la administración propiamente aparece frente a la necesidad de las organizaciones humanas de contar con mejores procedimientos para llevar a cabo sus funciones y conjuntar, como lo afirma en su definición Medina Díaz, recursos no relacionados, en aras de lograr eficiencia y eficacia en la consecución de objetivos concretos.

A partir de la Revolución Industrial, la necesidad de eficientizar los procesos de producción en las organizaciones industriales propició el auge del estudio científico de la administración, estableciéndose ciertas teorías al respecto.

Posteriormente, durante el siglo XVII, surgió el término "Administración Pública", "para diferenciar la administración de los asuntos públicos del monarca absoluto, de la administración de su casa privada."²²

²² MARTINEZ SILVA, Mario; La Teoría de la Administración Pública; Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; México, D.F.; 1986.

III.3.2. Teoría de la Administración Pública.

III.3.2.1. Thomas Jefferson.

En el siglo XVIII, Thomas Jefferson propuso un gobierno mínimo, descentralizado, sujeto al control democrático; y enunció sus principios de administración pública: "armonía, simplicidad, flexibilidad, descentralización y responsabilidad".¹⁰⁰

III.3.2.2. Alexis de Tocqueville.

Por su parte, Tocqueville hizo expresa la necesidad de convertir a la administración pública en objeto de una ciencia, que la hiciera "responsable y eficiente", que preservara la democracia amenazada paulatinamente por la expansión de las funciones estatales, la centralización y el poder burocrático.¹⁰¹

III.3.2.3. Alexander Hamilton.

Alexander Hamilton abogó por un Ejecutivo lo suficientemente fuerte para impedir la violación impune de la Ley, integrar a la Nación, promover actividades económicas a nivel nacional, resguardar al Estado y desarrollar sus recursos. Un

¹⁰⁰ DUMBAULD, Edward; Thomas Jefferson: Escritos Políticos; Editorial Diana; México D.F.; 1965.

¹⁰¹ TOCQUEVILLE, Alexis de; La democracia en América; Fondo de Cultura Económica; México, D.F.; 1973.

gobierno que sustentara su energía en la "unidad, duración, recursos suficientes y poderes competentes".¹⁰²

III.3.2.4. Vladimir I. Lenin.

Ya en el presente siglo, Vladimir I. Lenin indicó que la administración debía de ser tan simple que hasta un cocinero la pudiera manejar y enlistó algunos elementos para la administración eficiente: "elegibilidad de los puestos públicos; movilidad de los funcionarios; nivelación de los salarios con los devengados por los obreros; unión entre la decisión y la ejecución en todas las tareas; y acceso de las masas a los puestos administrativos".¹⁰³

III.3.2.5. Woodrow Wilson.

El establecimiento de la administración pública como disciplina académica se atribuye a Woodrow Wilson, quien afirmó que el volumen y complejidad de las tareas gubernamentales habían llegado al punto en que "era más difícil hacer funcionar una Constitución que elaborarla". En consecuencia, concluyó que era necesaria una nueva disciplina, separada de la política, y encargada de "descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y como hacerlo con la mayor eficiencia y menos gasto". La nueva disciplina debía tener una orientación racional, científica, neutral, profesional y moral, con el objeto de reformar a la administración pública para mejorar la eficacia.¹⁰⁴

¹⁰² HAMILTON; Alexander et al; El Federalista; Fondo de Cultura Económica; México D.F.; 1957.

¹⁰³ LENIN; Vladimir I.; Acerca de la Incorporación de las Masas a la Administración del Estado; Editorial Progreso; sin año.

¹⁰⁴ WILSON, Woodrow; Estudio de la Administración; RAP; edición conmemorativa del vigésimoquinto aniversario del INAP.

III.3.2.6. Max Weber.

Al aumentar la complejidad estructural de la sociedad, hubo de producirse necesariamente un aumento de complejidad funcional de la misma. Si del nivel de la sociedad pasamos al del Estado, lógicamente un aumento de volumen del aparato estatal tuvo que originar un cambio en su estructura y en sus funciones. Al hacerse más complejas estas, se produjo dentro del Estado la necesidad de la existencia de un aparato con determinadas características, entre las cuales se pueden mencionar, según Leandro Azuara¹⁰³, las siguientes: la tramitación por medio de expedientes, la especificación de las funciones, su correlativa especialización y la lealtad por parte de sus miembros a la organización, como consecuencia de la seguridad en el empleo, lo que dió lugar a que apareciera la burocracia.

Posiblemente uno de los autores que resulta más relevante por sus conclusiones en la realización de este trabajo es Max Weber, quien en su obra "Economía y Sociedad"¹⁰⁴ describió un "tipo ideal" de organización legal-racional, a la que llamó burocracia y que consideró superior por su "precisión, continuidad, disciplina, predictibilidad e intensidad".

En su obra, Weber enunció su tipo ideal de organización burocrática, configurada por las siguientes características:

- A) Sujeción de todas las funciones de la organización al orden legal establecido como factor de legitimidad, impersonalidad y de unidad de dirección;

¹⁰³ AZUARA PEREZ, Leandro; Sociología; Ed. Porrúa; séptima edición; México, D.F.; 1983.

¹⁰⁴ WEBER, Max; Economía y Sociedad; Fondo de Cultura Económica; México, D.F.; 1964.

- B) Areas precisas de competencia y niveles definidos de jerarquía para evitar duplicaciones, traslapes y misiones;
- C) Reglas técnicas y legales de trabajo, a efecto de que las tareas se desempeñen con el mejor método y de manera "estandarizada";
- D) Funcionamiento conforme a documentos escritos como medio para lograr impersonalidad y continuidad en las operaciones;
- E) Separación de los recursos privados de los de la organización, para que ésta no dependa de sus miembros; y
- F) Cuadros administrativos manejados "racionalmente" mediante:
 - 1.- Selección, promoción y remuneración conforme a la calificación profesional (el hombre adecuado en el puesto adecuado; a trabajo igual, salario igual);
 - 2.- Contratación libre, revocable y renunciabile de acuerdo a los intereses de la organización y de los individuos;
 - 3.- Disciplina, para que los individuos se ajusten a las normas racionales; y

4.- Posibilidades de promoción y de hacer una carrera dentro de la organización para que los trabajadores puedan dedicarse exclusivamente a la organización.

Para el autor, estas características hacen de la burocracia la organización más eficiente desde el punto de vista técnico, para lo cual la vinculación al "reglamento" debe de ser absoluta.

III.3.2.7. Principios de Administración Pública formulados por la Teoría Ortodoxa.

Es a partir de Weber y su "Teoría de la Burocracia" de donde surge el interés académico y práctico por el estudio de la Administración Pública como ciencia independiente.

Sus ideas, en conjunción con las de estudiosos de la administración en general, como Frederick Winslow Taylor y Henri Fayol inspiraron a Leonard D. White¹⁰⁷ y W.F. Willoughby¹⁰⁸ a ser los primeros autores de libros de texto sobre la materia en 1926 y 1927, mismos que, en cierto sentido, marcan el nacimiento de la Administración Pública como disciplina.

Aún cuando la ahora denominada Teoría Ortodoxa de la Administración Pública -a la cual dieron origen los autores anteriormente señalados- ha recibido diferentes críticas a través del tiempo, persiste disfrazada con nuevos enfoques académicos

¹⁰⁷ WHITE, Leonard D.; Introducción al Estudio de la Administración Pública; Compañía General de Ediciones; México, D.F., 1964.

¹⁰⁸ WILLOUGHBY, W.F.; Principles of Public Administration; The John Hopkins Press; Baltimore, MD., 1927.

porque los principios que plantea gozan de popularidad, en la medida en que se refieren a muchos de los problemas que los ejecutivos enfrentan y en el grado en que constituyen prescripciones claras y fáciles de aplicar.

Estos principios de organización son un número de condiciones referidas a la estructura formal y al trabajo ordenado de la organización y fueron diseñados para desarrollar un alto grado de eficiencia y precisión. Sus críticos los han tildado de "obvios, no científicos, dogmáticos, falsos representantes de 'el mejor camino' y sobreestimadores del raciocinio de las personas".

Algunas de las críticas son justificadas, porque, a pesar de la autoridad reconocida de quienes escriben sobre organización, no se pretende sostener que los principios que han desarrollado sean necesariamente aplicables a toda situación, o que sean "científicos" en el sentido de que puedan ser sometidos a pruebas repetidas, pues en las relaciones humanas tales pruebas son imposibles. Tampoco se puede considerar que con ellos se resuelve el problema de la relación recíproca de principios.

Lo que los críticos no consideran en sus argumentos es que quienes formularon estos principios no pretendieron hacerlos inmutables. Al respecto, Henri Fayol¹⁰⁷ escribió: "los principios son flexibles y capaces de adaptarse a toda necesidad; es cuestión de saber cómo aprovecharlos, lo cual es un arte difícil que requiere inteligencia, experiencia, decisión y proporción".

Para los juristas, estos principios representan un instrumento viable para ordenar bajo preceptos legales adecuados el marco general de la Administración Pública y particular de cada entidad u organismo gubernamental.

¹⁰⁷ FAYOL, Henri; Administration Industrielle et Generale; Dunot; Paris; 1962.

Es por esto que, aunque existen otras teorías contemporáneas que presentan ideas diferentes sobre la ciencia de la Administración Pública, nosotros consideramos que en la consecución del objetivo propuesto por esta tesis, la Teoría Ortodoxa nos aporta la base idónea para una adecuada reglamentación jurídica.

Así las cosas, presentamos a continuación, los que, a juicio de la mayoría de los autores sobre la materia, son los principios más importantes de una organización:

III.3.2.7.1. Principios de Jerarquía y Autoridad.

- A) Unidad de Mando: Debe existir un solo jefe para cada función.

Este principio establece la necesidad de que cada subordinado no reciba órdenes sobre una misma materia de dos personas; de lo contrario existiría confusión, ineficiencia, irresponsabilidad, y hasta evasión de órdenes.

- B) Cadena de Mando: Todas las comunicaciones y decisiones oficiales deben pasar a través de las líneas de autoridad que, de la base a la cúspide, forman la pirámide organizacional.

- C) Tramo de Control: Hay un límite para el número de subordinados que cualquier administrador puede supervisar directamente.

- D) Centralización: La organización se administra de la cúspide a la base, y es finalmente en los altos niveles donde permanece la responsabilidad última y no perdida entre la masa de subordinados.
- E) Autoridad-responsabilidad: Como elemento esencial en la jerarquía, cada nivel jerárquico debe tener perfectamente definido el grado de responsabilidad, que en función de la línea horizontal respectiva le corresponde.

Esa responsabilidad es contraparte y fundamento de la autoridad que debe concedérsele.

III.3.2.7.2. Principios de Especialización.

Cuanto mas se divide el trabajo, dedicando a cada empleado a una actividad más limitada y concreta, se obtiene mayor eficiencia, precisión y destreza.

- A) División del trabajo: Incrementa la especialización, y con ella, la precisión, profundidad de conocimientos, destreza y perfección de las personas dedicadas a cada función; al reducir la amplitud de las tareas por las cuales son responsables. Asimismo, promueve la necesidad de la planeación y la coordinación administrativa y eleva la productividad de la organización como un todo.
- B) Homogeneidad (también conocido como "Unidad de Dirección"): Aconseja agrupar las funciones similares, ya sea por un propósito, proceso empleado, personal requerido o lugar donde se desarrollen, en una misma unidad, bajo la dirección de un solo administrador y guiados por un mismo plan de acción.

III.3.2.7.3. Principio de "Staff".

Establece que el ejecutivo debe ser asistido por funcionarios que no sean de la línea de operación, sino que sean esencialmente extensiones de su personalidad, y cuyas funciones consistan en auxiliario en el control y coordinación de la organización, así como brindarle asesoría en cuestiones diversas.

III.3.2.7.4. Principio de Eficiencia.

Una organización es eficiente si está estructurada en tal forma que los objetivos deseados se logren con el mínimo de costos o de consecuencias imprevistas.

III.3.2.7.5. Principio de Flexibilidad.

La organización puede cumplir más adecuadamente su propósito si dispone de instrumentos y técnicas que le permitan anticiparse y adecuarse a posibles cambios. Aquellas organizaciones que crean inflexibilidades, bien sea en forma de resistencia al cambio o procedimientos demasiado complicados, corren el riesgo de perder la eficiencia e incurrir en la anomia.

III.3.2.7.6. Principio de Equilibrio.

La aplicación de principios o técnicas debe equilibrarse de acuerdo con su eficacia general en la obtención de los fines de la dependencia. Las ineficiencias derivadas de un amplio tramo

de control deben equilibrarse con las de contar con largas líneas de comunicación. Las desventajas de no seguir siempre la unidad de mando deben equilibrarse con las ventajas de los conocimientos especializados y uniformidad, que se obtienen dando autoridad funcional a los grupos staff y a los departamentos de servicios.

III.3.2.7.7. Principio de las Reglas.

Es la existencia formal de procedimientos escritos, que prescriben cursos específicos de acción a ser tomados bajo determinadas circunstancias, mismos que los burócratas deben seguir sin atender a preferencias o intereses personales.

III.3.2.7.8. Principio de Discrecionalidad Administrativa.

Es la facultad de los empleados públicos para ejercer su propio criterio dentro de los lineamientos de las leyes o reglamentos, y la obligación de que sus acciones se fundamenten en una autoridad legalmente concedida, en la cual se establezcan límites precisos a su acción.

III.3.2.7.9. Principio de Debido Proceso.

Para asegurar que el poder administrativo se ejerce bien y de modo equitativo, este principio señala que en el desarrollo del trabajo deben seguirse ciertos procedimientos o normas internas que la propia organización establece.

III.4. DEFICIENCIAS QUE SE HAN DETECTADO EN LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

Hemos finalmente llegado al punto en el cual contamos con todos los elementos necesarios para analizar desde un punto de vista técnico la estructura y funciones de la Presidencia de la República.

En el Capítulo 2 de este trabajo especificamos las funciones específicas que realizan las unidades administrativas de la dependencia, mientras que en los temas anteriores del presente delimitamos nuestro marco de análisis exponiendo los principios de administración que plantea la Teoría Ortodoxa.

Corresponde ahora analizar las funciones descritas a la luz de los principios de la administración, a fin de detectar deficiencias.

III.4.1. Sujeción de todas las funciones de la organización al orden legal establecido.

Desde el punto de vista weberiano, el primer elemento de una organización burocrática, entre las que encuadra la Presidencia de la República, debe ser que todas sus funciones se realicen de acuerdo con el orden legal establecido.

Siguiendo este parámetro, el primer error, y el más importante que encontramos en la dependencia que estamos analizando es la carencia total de un orden legal.

Como ya lo hemos explicado con antelación, la Presidencia de la República no se encuentra legalmente constituida porque no existe ningún precepto jurídico que le otorgue vida propia. Su fundamento implícito lo encontramos en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, como ya se transcribió, otorga facultades al Ejecutivo Federal para crear áreas de asesoría, apoyo técnico y coordinación, de acuerdo con su presupuesto asignado.

Consideramos que éste es un gravísimo error de la Ley, puesto que no es congruente con los principios de legalidad que pretende alcanzar el Estado Mexicano. Se otorgan facultades desmedidas al Primer Mandatario, personalizándose el ejercicio del Derecho y poniendo la opinión particular de un individuo sobre el interés colectivo, sujetándolo únicamente a las disposiciones financieras que la Cámara de Diputados dicte, de acuerdo con un proyecto de Presupuesto que el propio Ejecutivo formula.

Es decir, nos encontramos frente a la posibilidad de que el Presidente ejerza sus recursos sin control alguno y actúe a su total arbitrio sin que legalmente se pueda presentar alguna objeción.

Por otra parte, esta desmedida facultad otorgada al Ejecutivo propicia el total desorden de sus oficinas, pues resultaría imposible que, aunado a sus grandes responsabilidades, se ocupara de estructurar todos los niveles administrativos de la entidad, situación que se vería resuelta con una adecuada reglamentación administrativa.

Aún cuando vivimos en un régimen presidencialista, creemos que el Derecho debe encontrarse siempre sobre las facultades de los Poderes y proveerlos de los medios adecuados en la búsqueda y consecución del bien común. Por ello, estamos convencidos de que el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propicia una gran laguna en el orden jurídico del Gobierno, que debe ser enmendada.

Para nadie resulta desconocido que comunmente las dependencias que integran la Presidencia de la República, por las indispensables e importantísimas labores que les son encomendadas, se manejan, con sus altibajos, como Secretarías de Estado¹¹⁰, y que sus titulares forman parte del Gabinete Presidencial.

Por ello, la laguna jurídica a la que hacemos mención equivaldría a que una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo operara completamente fuera de reglamentación, sin estar prevista en ninguna Ley Orgánica y sin Reglamento Interior.

Nos cuestionamos cómo puede una dependencia jurídicamente inexistente tener la importancia y el poder que en la práctica se otorgan a la Secretaría Particular y a las demás oficinas de la Presidencia de la República; y como se les puede considerar sujetos de derechos y obligaciones, como lo son la asignación y ejercicio de un presupuesto.

Con base en lo anterior, consideramos indispensable proceder a reglamentar adecuadamente a la Presidencia de la República, legalizando su funcionamiento al contemplarla expresamente dentro de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y previendo sus funciones, así como la organización objetiva y ordenada de sus áreas en reglamentos interiores.

No pretendemos con esto incurrir en el error de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 otorgándole facultades desmedidas o equiparándola a una Secretaría de Estado. Simplemente legitimar su existencia permitiéndole así desarrollar adecuadamente sus trascendentales funciones de apoyo directo al Presidente de la República.

¹¹⁰ Como prueba de ello nos remitimos a la Exposición de Motivos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, referida en el Capítulo I, en donde, por las mismas razones que nosotros exponemos, se creó la Secretaría de la Presidencia, absorbiendo las funciones de la Secretaría Particular.

III.4.2. Areas precisas de competencia y niveles definidos de jerarquía.

Una vez resuelto el problema de legalidad de la institución, el segundo punto a tratar es la reorganización de las áreas administrativas que la componen.

En este inciso nos valdremos de los principios de Unidad de Mando, Autoridad-Responsabilidad, División del Trabajo, Homogeneidad y Eficiencia, por considerarlos afines en nuestro objetivo.

Del análisis de la estructura que, para las áreas de apoyo directo del Ejecutivo Federal, prevén el Manual General de Organización de la Presidencia de la República, los Acuerdos de Creación de las Direcciones Generales de Comunicación Social, Asuntos Jurídicos, Secretariado Técnico de Gabinetes e incluso de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, y el Reglamento del Estado Mayor Presidencial, estudiados en el Capítulo II, se advierte que la Presidencia de la República se ha venido manejando con una enorme duplicidad de funciones que implica consecuentemente un enorme dispendio de recursos humanos, materiales y financieros, contrarios a las políticas de racionalización de recursos que pretende lograr el Gobierno Federal.

No consideramos que exista problema alguno en cuanto al principio de Unidad de Mando, porque las funciones, como las prevén los ordenamientos anteriormente citados, si se encuentran asignadas adecuadamente a unidades administrativas bajo las órdenes de un jefe. El problema radica en la manera en que dichas funciones han sido agrupadas, lo que repercute en que no se siga el principio de Autoridad-Responsabilidad, como consecuencia de la indefinición de responsabilidades que corresponden a cada área.

Es decir, al realizar diversas unidades la misma función, no queda claro a quién corresponde la responsabilidad

del adecuado ejercicio de la misma, por lo tanto, tampoco se logra una adecuada división del trabajo, puesto que se puede encontrar a un funcionario realizando actividades completamente disímolas en la misma jornada de trabajo.

Pensamos que el problema radica específicamente en la carencia de homogeneidad que conlleva a una gran falta de eficiencia.

La falta de homogeneidad existe como una consecuencia directa de la falta de reglamentación adecuada, que propicia en los funcionarios un desmedido afán por abarcar diversas funciones no correlativas a las que deberían desempeñar. Así, el Manual de Organización es modificado sistemáticamente de acuerdo con los intereses que los nuevos funcionarios exponen al Secretario Particular, o Director General correspondiente, mismos que, en aras de propiciar la satisfacción de sus colaboradores en sus encargos, no objetan ampliar el ámbito de sus competencias, aún cuando a otras unidades se les haya encargado ya la misma actividad.

Este hecho ocurre sin mayor complicación, producto de la carencia de un ordenamiento legal superior que implique mayor dificultad para ser modificado, la falta de coordinación entre los funcionarios superiores titulares de las principales áreas de apoyo, el afán por abarcar el mayor número de funciones y el posible desconocimiento de lo que acontece en niveles jerárquicos menores por parte del Primer Mandatario.

Así las cosas, tenemos que en la Presidencia de la República en conjunto, las principales actividades son realizadas repetitivamente por todas las áreas.

A continuación presentamos, con base en lo estudiado en el Capítulo II, una semblanza de las funciones que realiza más de una unidad administrativa dentro de la Presidencia de la República.

III.4.2.1. Función de Archivo y Correspondencia.

Es realizada formalmente por quince unidades administrativas diferentes, según lo previsto en los ordenamientos ya mencionados, además de los archivos que maneja en forma particular cada área, a los cuales de ninguna manera nos oponemos.

El Estado Mayor Presidencial cuenta con una sección específica denominada "Sección Secretaría y Archivo", encargada de dar contestación a las comunicaciones que le son dirigidas y guardar los documentos que le son de interés.

La Unidad de la Crónica Presidencial archiva la información de todas las actividades que realiza el Presidente de la República.

La Secretaría Privada guarda los documentos de interés personal del Sr. Presidente.

El Secretario Particular y su Secretario Particular manejan el archivo confidencial.

En la Secretaría Adjunta resulta alarmante la duplicidad: manejan archivos las subunidades de Análisis y Redacción, de Control y Seguimiento, de Atención de Correspondencia, de Investigación Documental y la de Estudios Especiales, así como la Unidad de Control de Gestión y el Departamento de Archivo Confidencial.

Las direcciones de Quejas y Administración manejan también su documentación por separado y las tres Direcciones Generales, así como las asesorías del Presidente, cada una tiene una unidad administrativa abocada específicamente a la función.

Como ya lo expresamos, no nos oponemos a que cada oficina maneje un archivo en donde acumule la información que directamente le atañe. El problema estriba en el hecho de que un cúmulo enorme de documentación inherente a la Presidencia de la República en conjunto se almacena sin control en todas las áreas, frente a la inexistencia de un archivo general, propiciando la desinformación documental total de las diferentes secciones en cuanto a lo realizado por las otras.

Así pues, para mencionar un ejemplo práctico, tenemos el caso de la correspondencia que se dirige al Primer Mandatario: Un mismo documento puede ser enviado por la misma persona a través de la Secretaría Particular directamente, o por medio de la Secretaría Adjunta, ya sea entregándolo en la Unidad de Documentación o en la de Audiencias; o acudiendo a la Dirección de Quejas, o al Estado Mayor Presidencial, o a la Dirección General de Comunicación Social, o a la Coordinación de Giras Presidenciales, o por medio de algún asesor, y recibirá respuesta de todas las instancias, posiblemente en sentido diferente y sin que las demás tengan conocimiento de lo que sucede.

Esto claramente implica una total falta de eficiencia y coordinación, así como un desmedido dispendio de recursos tanto en horas-hombre, como en recursos materiales.

III.4.2.2. Función de Atención al Público y Relaciones Públicas.

Como en el caso anterior, la atención de personas que desean entrevistarse con el Presidente de la República o recibir asesoría sobre alguna materia, es realizada en forma totalmente idéntica por la Unidad de Audiencias y la Dirección de Quejas de la Presidencia (ahora Unidad de Atención a la Ciudadanía).

La experiencia personal en este campo nos mostró como los peticionarios acuden en repetidas ocasiones a una u otra instancias, siendo remitidos de inmediato a la homóloga.

Finalmente en ambas exponen su intención y en las dos se les pide que la presenten por escrito. El peticionario entonces elabora un escrito que entrega no solo en estas instancia, sino también a través de la Oficialía de Partes que maneja la Unidad de Documentación.

En un término de aproximadamente 15 días, el quejoso recibe respuesta de por lo menos tres instancias, remitiéndolo a las dependencias federales o locales a quienes corresponde la atención de su asunto (a veces la misma, en otras diferentes por la discrepancia en los criterios utilizados), por medio de un oficio en el que se solicita a la entidad información sobre el asunto, para posteriormente, también por triplicado, hacer un seguimiento del cauce del problema.

Este procedimiento implica no solamente desperdicio de tiempo y esfuerzo en la Presidencia, sino también en las dependencias receptoras, y la desesperación del usuario, quien no en pocas ocasiones se encuentra inmerso en procesos burocráticos que no comprende y que no alcanzan el objetivo de solucionar su inquietud.

Por otra parte, frente a las entidades receptoras se pierde la capacidad de gestión de la misma Presidencia de la República, pues se hace evidente la falta de coordinación entre las áreas.

También se encargan de la atención de personas el Secretario Particular del Secretario Particular, el propio Secretario Adjunto, la Coordinación de Giras, la Dirección General de Comunicación Social, que se encarga de las Relaciones Públicas, y la Contraloría Interna.

III.4.2.3. Analisis de Información y Estudios Especiales.

El caso más caótico de la multiplicidad de funciones lo encontramos en las actividades de análisis de información y estudios especiales.

Se pudo detectar que en casi todas las unidades administrativas se hace diariamente análisis de prensa, a través del recorte de periódicos y revistas.

Por otra parte, aun existiendo una Dirección General de Comunicación Social, una unidad específicamente encargada del análisis de información y otra de asesoría para asuntos especiales, con el afán de ganar espacios la actividad es realizada, según lo precisan los ordenamientos materia del Capítulo II, por 25 unidades administrativas, entre las que se encuentran tres secciones del Estado Mayor Presidencial; la Asesoría para Asuntos Especiales; la Unidad de la Crónica Presidencial; cinco unidades, cuatro subunidades, siete departamentos y la asesoría de la Secretaría Adjunta; la Coordinación de Giras, la Dirección de Quejas y las tres Direcciones Generales.

En cuanto a estudios específicos, los de índole jurídica los realizan, además de la Dirección General correspondiente, la Asesoría para asuntos especiales, el Grupo Jurídico del Estado Mayor Presidencial, la Dirección de Quejas y la Unidad de Audiencias.

En lo que respecta a los de naturaleza administrativa, le competen a la Unidad de Documentación (no comprendemos por qué), a la Unidad de Programación, Organización y Evaluación, a la Dirección de Quejas y a la Contraloría.

Nos encontramos frente al ejemplo que habíamos comentado anteriormente; los titulares de las unidades pretendieron adjudicarse espacios que no les deberían corresponder, de acuerdo con el principio de homogeneidad.

Así, a finales del período gubernamental pasado, a la Unidad de Audiencias le estaba encomendado el análisis y síntesis de la información que el Presidente de la República recibía de la Dirección General de Seguridad Nacional y de las corporaciones policíacas, así como la realización de investigaciones en materia jurídica y electoral.

Por su parte, la Unidad de Documentación llevaba a cabo estudios administrativos y también investigaciones en materia electoral.

No comprendemos entonces cuál era la razón de existir de la Unidad de Análisis de Información, ni que papel jugaban la Asesoría del Secretario Adjunto y la Dirección General de Comunicación Social.

III.4.2.4. Función de Control de Gestión.

Podríamos llenar páginas enteras explicando otras irregularidades y recurrencias administrativas similares a las mencionadas, sin embargo, creemos que con lo anteriormente ejemplificado cumplimos el propósito de demostrar la total falta de homogeneidad, y como consecuencia eficiencia, en la estructura predominante.

En cuanto a algunas otras actividades que consideramos relevantes, nos concretaremos a contabilizar las unidades que las realizan.

La función de control de gestión es realizada por la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, la Unidad de Control de Gestión, la Unidad de Documentación, la Unidad de Audiencias, la Secretaría Particular del Secretario Particular y la Dirección de Quejas.

III.4.2.5. Función de enlace con otras dependencias.

La llevan a cabo la Dirección General de Comunicación Social, la de Asuntos Jurídicos, la del Secretariado Técnico de Gabinetes, la Unidad de Documentación, la Unidad de Audiencias, la Unidad de Control de Gestión, la Coordinación de Giras Presidenciales, la Dirección de Administración y la Dirección de Quejas.

III.4.2.6. Función de Administración.

Además de la Dirección de Administración, incluidas todas sus oficinas, la realizan la Sección Primera, la Coordinación Administrativa, el Grupo de Promoción Deportiva y el Grupo de Promoción Social del Estado Mayor Presidencial, la Secretaría Particular del Secretario Particular y una coordinación administrativa en cada una de las direcciones generales, asesorías y direcciones de la Secretaría Particular.

III.4.2.7. Comentario.

Como se puede observar, en la Presidencia de la República todas las áreas son "todólogas", careciéndose por completo de un orden adecuado en la ejecución de labores. Esto indica la imperiosa necesidad de reorganizar la estructura orgánica adjudicando labores claras y específicas a cada unidad, evitando duplicidades y contradicciones.

III.4.3. Reglas técnicas y legales de trabajo.

En el análisis de este principio de administración cabe también contemplar los de "Funcionamiento de acuerdo a documentos escritos", de "Reglas" y de "Proceso debido".

Creemos que no es necesario ampliar demasiado sobre esta materia, pues queda claro que, al existir una falta total de orden en la estructura administrativa, los manuales de procedimientos que pudiesen existir serían únicamente complementos del desorden estructural arriba explicado.

III.4.4. Cadena de mando.

Así como podemos formular una crítica objetiva a la estructura orgánica de la Presidencia de la República, también podemos aseverar que existen algunos principios de administración que sí son tomados en consideración. Tal es el caso del de Cadena de Mando, aunado a los de Tramo de Control y Centralización.

Sin embargo, consideramos que sería de gran utilidad contar con una mejor estructura con el objeto de crear líneas de autoridad sin ningún obstáculo y que las responsabilidades mayores fueran realmente absorbidas por los altos niveles, delimitándolas en forma adecuada.

III.4.5. Principio de Staff.

Al ser el objetivo de nuestra tesis proponer un Reglamento Interior y no un Manual de Organización o de

procedimientos administrativos, nos encontramos frente a la imposibilidad de referirnos al "staff" dentro del proyecto final.

Aún así, opinamos que sería de gran utilidad si en cada área con un nivel jerárquico equivalente a Dirección General o superior, se contara con un Secretario Particular que funcionara como vínculo entre las unidades de la línea de operación y el titular de la unidad administrativa, así como contacto entre éste y las demás oficinas de la dependencia.

De esta manera se podrían estrechar los vínculos entre unidades responsables, evitando contradicciones y se favorecería a la institución al fomentar el principio de equilibrio.

Cabe hacer notar que en la actualidad existen diversas oficinas que no cuentan con un staff adecuado.

III.4.6. Discrecionalidad administrativa, flexibilidad y separación de recursos.

Agrupamos estos principios en forma arbitraria porque no consideramos que exista la necesidad de analizarlos para alcanzar el objetivo de nuestra investigación.

III.4.7. Cuadros administrativos manejados racionalmente.

Este es otro punto que nos reviste un gran interés.

Para desgracia de nuestro sistema administrativo, en México el denominado "Servicio Civil" ha resultado un triste fracaso. La carencia de recursos financieros que enfrenta el Estado se ve reflejada directamente en los tabuladores salariales de los empleados públicos, ocasionando un grave deterioro en la calidad del personal contratado y la inminente fuga de personal valioso a empresas particulares.

Los sueldos devengados por los empleados públicos, desde un auxiliar de intendencia (nivel 1), hasta el Presidente de la República (nivel 38) están muy por debajo de lo que les permitiría llevar un nivel de vida proporcional a las responsabilidades conferidas y al desgaste de las largas jornadas de trabajo.

En particular en la Presidencia de la República no existe una jornada laboral típica de ocho horas. Por el contrario, el personal labora de acuerdo con las necesidades contingentes de la jornada, sin escatimar esfuerzo. Aún así, el nivel salarial es en ocasiones hasta menor que el de otras dependencias del sector central.

Desgraciadamente, como consecuencia de lo reducido de la institución, tampoco es muy factible la promoción dentro de la dependencia, propiciando que los equipos de trabajo se desintegren al cumplir un ciclo, perdiéndose todo el esfuerzo de sus integrantes.

Una de las razones que nos impulsa a plantear la posible reestructuración de las áreas es precisamente la condición actual de la plantilla laboral.

Mientras las actividades se repiten desmedidamente por la mayoría de las áreas, el personal que las realiza se encuentra inmerso en la anomia¹¹¹ y busca escabullirse encontrando otra

¹¹¹ El concepto de anomia fue introducido por Emilio Durkheim y desarrollado en nuestro tiempo por Robert Merton. Significa que los medios y caminos para lograr la meta a que aspiran los

fuelle de empleo, impidiéndose la formación de cuadros adecuadamente capacitados.

Para los empleados de la Presidencia resulta doloroso que todo su esfuerzo se encuentre enfocado a la competencia con el de sus compañeros de otras unidades administrativas que se encuentran realizando idénticas funciones, así como percatarse de la imposibilidad de ascender en la estructura orgánica por falta de espacios y porque al final, cuando se desocupa el nivel inmediato superior, es práctica común el ocuparla con personal nuevo que no conoce las funciones.

La carencia de una estructura administrativo eficiente también se refleja en una estructura ocupacional inadecuada, con niveles salariales precarios en funciones muy importantes, propiciándose la contratación de personal sin experiencia alguna o de cuestionable capacidad técnica.

En este caso también citaremos el ejemplo de la Unidad de Audiencias, en dónde se optó por la contratación de personal extraordinariamente joven -básicamente alumnos de reciente ingreso a estudios profesionales- y sin necesidades económicas mayores, para hacer frente a salarios que impedían el ingreso de profesionistas con experiencia.

Esta Unidad se encarga de atender a la audiencia presidencial y manejar manifestaciones públicas, función extremadamente delicada por su impacto en la opinión pública.

individuos de un determinado grupo social se encuentran cerrados o no están reglamentados, ocasionando que, al no tomarse en cuenta las características individuales de las personas, el tratamiento impersonal recibido que experimentan les produce la impresión de que la burocracia los utiliza como medios para llevar a cabo los fines que el poder le ha fijado.

Hasta la fecha, mayo de 1990, se encuentra integrada por una plaza de nivel 33, equivalente a Director General, con ingresos de aproximadamente cinco millones quinientos mil pesos mensuales; dos plazas nivel 29, equivalentes a Subdirector de Area, con ingresos de alrededor de tres millones quinientos mil pesos mensuales; seis plazas de analista especializado, niveles entre el 13 y el 20, de aproximadamente un millón de pesos o menos; cinco secretarías, que no pasan de seiscientos mil pesos al mes, en el mejor de los casos; y tres auxiliares de intendencia, con ingresos de menos de quinientos mil pesos mensuales.

Como se puede observar, los sueldos, sobre todo los concernientes al personal operativo, resultan incongruentes con la responsabilidad correspondiente y con las largas jornadas laborales.

Este problema también podría ser solucionado si se reorganizara la Presidencia de la República, eliminando plazas superfluas y convirtiendo las necesarias a mejores niveles tabulares, así como propiciando el uso del escalafón, aunque no se haga oficialmente, y convenciendo al personal sobre la utilidad de sus labores.

III.5. PROPUESTA.

Por todas las razones que hemos expuesto en este Tema 4 del Capítulo III, consideramos indispensable que se reglamente a fondo y adecuadamente sobre las funciones que corresponde desempeñar a la Presidencia de la República, fundamentalmente en lo relativo a las áreas que la deben integrar, homogeneizando sus actividades.

Durante la elaboración de nuestra tesis hemos involucrado a todas las áreas que se agrupan en la Presidencia de la República para enfatizar su intromisión en actividades fuera de lo que debiera ser su ámbito competencial.

Específicamente proponemos las siguientes acciones:

- A) Reformar los artículos 8 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y crear el 26 bis para encuadrar en ellos expresamente a las áreas de apoyo directo del Presidente de la República y sus funciones, siendo las primeras: Asesorías Especiales, Estado Mayor Presidencial, Secretaría Particular, Secretariados Técnicos de los Gabinetes; Coordinación General de Comunicación Social y Coordinación General de Asuntos Jurídicos.

- B) Reglamentar específicamente las funciones de cada dependencia de la Presidencia de la República a través de la elaboración y publicación de Reglamentos Interiores¹¹²;

- C) Organizar las áreas interiores de las dependencias de acuerdo con los principios de homogeneidad, eficiencia y división de trabajo, procurando evitar la duplicación de funciones entre las mismas.

En el caso concreto de la Secretaría Particular proponemos la derogación del marco establecido por el actual Manual de Organización para crear una Secretaría Auxiliar y ocho direcciones generales, a saber: Dirección General de Atención de Correspondencia, Dirección General de Atención a la Ciudadanía, Dirección General del Archivo Presidencial, Dirección General de Seguimiento de Acuerdos Presidenciales, Dirección General de Estudios Especiales y Administrativos; Dirección General de la Crónica Presidencial, Dirección General de Administración, y Dirección General de Giras Presidenciales.

¹¹² En esta tesis únicamente presentaremos el Proyecto de Reglamento Interior de la Secretaría Particular.

- D) Evitar el traslape de funciones retirando de la Secretaría Particular todo lo relativo a análisis de información y estudios legales, para restituirlos a las coordinaciones generales de Comunicación Social y de Asuntos Jurídicos; así como eliminando las funciones de archivo, correspondencia y administración de todas las dependencias para adjudicarlas en su totalidad a la Secretaría Particular¹¹³;
- E) Suprimir el excedente de personal para dar de baja las plazas sobrantes y convertir a niveles tabulares superiores las que sean necesarias, fomentando asimismo la creación de categorías de staff en todas las direcciones generales;
- F) Incentivar a los funcionarios, a todos los niveles, estableciendo un sistema de escalafón de facto; y
- G) Redactar Manuales de Organización y de procedimientos objetivos y acordes a la nueva estructura.

Con las acciones anteriores pensamos que se puede lograr una organización mucho más eficiente y eficaz, acorde con los principios generales de administración y cumpliendo con los objetivos de legalidad y racionalidad que pretende alcanzar el Estado Mexicano.

¹¹³ Se sobreentiende que cada oficina manejará un archivo con la información indispensable que requiera tener a mano, y que en cada dependencia existirá un reducido aparato de enlace administrativo.

CAPITULO IV: MARCO JURIDICO Y PROYECTOS DE REFORMA A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y DE REGLAMENTO INTERIOR PARA LA SECRETARIA PARTICULAR.

IV.1. DEFINICION DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

En los anteriores capítulos de esta tesis hemos pretendido presentar antecedentes acerca de una dependencia de la Administración Pública que consideramos requiere ser ordenada a través de una reglamentación mas adecuada. Asimismo, hemos estudiado las bases que la Teoría de la Administración considera válidas para el adecuado funcionamiento de cualquier organización. Ahora nos corresponde eslabonar los anteriores elementos para proponer un medio objetivo que nos permita la consecución de nuestra meta.

En la parte introductoria de su obra "Derecho Administrativo", el maestro Andrés Serra Rojas¹¹⁴ expone: "El goce espiritual del jurista se encamina a ordenar lo desordenado, a evitar cualquier anquilosamiento de la administración pública, e impulsar a las instituciones ante las fuerzas negativas que niegan su desarrollo y las hacen retroceder".

Es precisamente el Derecho Administrativo el instrumento del cual se vale el jurista para llevar a cabo esta función tan importante.

Miguel Acosta Romero¹¹⁵ define al Derecho como un "sistema de normas, bilaterales, exteriores, heterónomas

¹¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés; op.cit.

¹¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, op.cit.

y coercibles con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético y que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que son correlativos, como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social".

Así pues, al conjuntar esta definición de Derecho con los principios que ya hemos estudiado relativos al Estado Mexicano y sus elementos, así como los conceptos fundamentales de la Ciencia de la Administración, concluimos que se requiere de su combinación para obtener el instrumento preciso que nos permita establecer un orden adecuado para el desempeño de las funciones del Estado que, como ya hemos explicado, son desempeñadas por el Gobierno y particularmente ejecutadas por el Poder Ejecutivo, a través de sus órganos de apoyo denominados Administración Pública.

De tal manera que nos encontramos frente a la existencia de una rama del Derecho que se aboca al estudio específico de esta conjunción, la cual se denomina Derecho Administrativo.

Para Otto Mayer¹¹⁶, Derecho Administrativo es "el Derecho relativo a la Administración Pública, concerniente tanto a las relaciones internas de los órganos del Estado como a las externas, esto es, a las que se vinculan con los particulares".

Por su parte, Acosta Romero¹¹⁷ nos explica que existen diversos criterios conforme a los cuales se ha tratado de precisar su definición, siendo éstos:

¹¹⁶ MAYER, Otto; Principios Generales de Derecho Administrativo; INAP; Madrid, España; 1975.

¹¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel; op.cit.

IV.1.1. Criterio Legalista.

Lo concibe como un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración.

IV.1.2. Criterio del Poder Ejecutivo.

Es el Derecho referente a la organización, funciones y procedimiento del Poder Ejecutivo.

IV.1.3. Criterio de las Relaciones Jurídicas.

Es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares.

IV.1.4. Criterio de los Servicios Públicos.

Es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos.

IV.1.5. Miguel Acosta Romero.

El mismo autor opina que los diversos criterios enfocan alguna parte u otra del concepto de Derecho Administrativo, pero

no hay unificación en la idea del mismo, y nos propone la siguiente definición:

"Es el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares".

IV.1.6. Jacinto Faya Viesca.¹¹⁹

Por su parte, Jacinto Faya Viesca nos dice que "la función administrativa se encuentra regulada por una serie de normas jurídicas que esencialmente corresponden al campo del Derecho Administrativo". "El Derecho Administrativo como marco jurídico de la Administración Pública contiene normas que regulan la gestión pública. Las disposiciones que norman la actividad interna de las dependencias de la Administración Pública son aquellas que distribuyen las competencias entre los distintos órganos. Las disposiciones externas son las que regulan las relaciones jurídicas de los órganos administrativos entre sí", y nos plantea esta descripción:

"El Derecho Administrativo corresponde a una rama del Derecho Público que regula la actividad de la Administración Pública y norma la actuación del Poder Ejecutivo".

¹¹⁹ FAYA VIESCA, Jacinto; op. cit.

IV.1.7. Andrés Serra Rojas.¹¹⁷

En cuanto a Andrés Serra Rojas, opina que el Derecho Administrativo "es la rama del Derecho Público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales".

IV.1.8. Comentario.

Podríamos abundar en este tema y presentar al lector un sinnúmero de definiciones que a través del tiempo han elaborado destacados estudiosos del Derecho, sin embargo, nos apegamos a este último criterio, porque consideramos que contempla los elementos fundamentales que expusimos en nuestro Capítulo III.

Así, una vez descrito en lo general el instrumento que la doctrina jurídica ha creado para el estudio de tópicos como el que nos ocupa, procederemos a describir la herramienta particular que el Derecho Administrativo nos proporciona para nuestro fin último, a saber, el Reglamento Administrativo.

¹¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés; op. cit.

IV.2. DEFINICION Y ELEMENTOS DEL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO.

Para entender el concepto de Reglamento es necesario en primera instancia diferenciarlo de los demás ordenamientos jurídicos, sobre todo si consideramos que, como lo afirmamos en nuestro Capítulo III ^{12o}, para efectos de esta tesis nos encontramos frente a un acto materialmente legislativo que formalmente realiza el Poder Ejecutivo.

Procederemos por lo tanto a resumir cuales son las características particulares de la Ley y los diferentes tipos de ordenamientos jurídicos que contempla nuestra doctrina.

IV.2.1. Clasificación de las leyes.

La función legislativa consiste formalmente en la actividad del Estado que se realiza a través de la acción del Congreso de la Unión, integrado, según el artículo 50 Constitucional por las Cámaras de Diputados y Senadores.

Desde este punto de vista, atendiendo a su naturaleza, se pueden distinguir dos tipos de leyes: constitucionales y ordinarias. La Ley Constitucional es aquella que reglamenta algún artículo de la Constitución, mientras la Ley Ordinaria se ocupa de regular específicamente materias o actividades de la sociedad humana.

^{12o} Ver Capítulo III, Subtema III.2.5. Funciones y actos del Estado.

En 1950, el constitucionalista Manuel Herrera y Lasso¹²¹ publicó en el periódico Excelsior la siguiente clasificación de las leyes:

"La Constitución es la ley primaria y las que de ella emanan son las leyes secundarias, dictadas por el Congreso en ejercicio de facultades específicas sobre materia distinta de la Constitución, o leyes secundarias que expiden el Congreso y las legislaturas de los Estados, en su respectiva jurisdicción, sobre preceptos de la Constitución misma. Estas últimas las he subdividido -inventando un tercer término de clasificación- en orgánicas (las que regulan la estructura o el funcionamiento de un órgano de autoridad federal); reglamentarias (las que desarrollan en detalle un mandamiento constitucional); y complementarias (las que no son desarrollo del germen constitucional, sino adición al texto de la ley primaria y tienen como materia la fijación del alcance de las garantías individuales). Las primeras y las segundas son leyes federales; las complementarias son leyes locales estatuidas por el Congreso Federal para el Distrito y Territorios y por las legislaturas de los Estados para cada uno de ellos".

IV.2.2. Características esenciales de la Ley.

Ahora pues, una ley debe tener las siguientes características:

¹²¹ HERRERA Y LASSO, Manuel; Artículo publicado en "Excelsior"; 29 de diciembre de 1950.

IV.2.2.1. Generalidad.

Su aplicación se extiende a cualquier persona física o maral, de derecho público o privado, que se encuentre en el supuesto que prevé la norma.

IV.2.2.2. Obligatoriedad.

Su acatamiento es obligatorio para cualquier persona a la cual le es aplicable.

IV.2.2.3. Unilateralidad.

No se requiere el consentimiento del destinatario para su expedición por parte del Estado.

IV.2.2.4. Irretroactividad.

No surte efectos sobre acontecimientos, acciones o eventos pasados.

IV.2.2.5. Coercibilidad.

Se impone su aplicación, aún en contra de la voluntad del obligado.

IV.2.3. Definición de Reglamento.

León Duguít llamó al reglamento administrativo, ley material. Esta distinción entre materialidad y formalidad de la ley, ha sido adoptada por la doctrina administrativa mexicana.

Para Andrés Serra Rojas¹²², reglamento es "el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del Poder Ejecutivo".

Abunda: "ese conjunto de normas en número superior al de las leyes, son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley, y para los demás fines de la Administración Pública".

Por su parte, Gabino Fraga¹²³ dice: "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".

En cuanto a Miguel Acosta Romero¹²⁴, sostiene que el Reglamento es: "una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente

¹²² SERRA ROJAS, Andrés; op. cit.

¹²³ FRAGA, Gabino; op. cit.

¹²⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel; op. cit.

investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observación en la esfera administrativa."

IV.2.4. Fundamento Jurídico del Reglamento.

Si bien la actividad legislativa corresponde formalmente al Poder Legislativo desde el punto de vista material, también el Ejecutivo está facultado para promulgar ordenamientos jurídicos, llamados reglamentos.

Según Jacinto Faya¹²⁰, la doctrina y jurisprudencia mexicanas han encontrado el fundamento constitucional de la facultad reglamentaria exclusiva del Presidente de la República en la fracción I del artículo 89 Constitucional, que señala entre las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal la de: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia".

El artículo 89 no hace mención expresa de los reglamentos, pero el artículo 92 sí los admite, aunque no consigna la facultad de expedirlos, cuando dice que:

"Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario

¹²⁰ FAYA VIESCA, Jacinto; op.cit.

de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito serán obedecidos".¹²⁴

La facultad reglamentaria del Presidente de la Republica es indelegable, según lo establece la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que también ha sostenido:

"Los reglamentos que se expiden por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por lo tanto son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan, y por lo tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada y aun cuando no sean expedidas por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley"¹²⁷.

IV.2.5 Diferencias entre una Ley y un Reglamento.

Felipe Tena Ramirez¹²⁸ afirma:

"Entre Ley Reglamentaria y Reglamento, la diferencia es puramente formal y de rango. Aquella es expedida por el Congreso y desarrolla un precepto de la Constitución; éste es expedido por el Ejecutivo y desarrolla una Ley del Congreso. Pero ambos ordenamientos se identifican

¹²⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Artículo 92.

¹²⁷ SANTOS GUAJARDO, Vicente; Informe de Actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 1955.

¹²⁸ TENA RAMIREZ, Felipe; op. cit.

en su esencia por cuanto los dos tiene su razón de ser, su medida y su justificación en relación con un ordenamiento superior, al cual hacen referencia y están subordinados".

Jacinto Faya¹²⁷ sostiene:

"El reglamento no difiere esencialmente de la ley en cuanto sus disposiciones son de carácter abstracto y general. La diferencia radica en que el reglamento tiene que ser procedimental, para que la Ley pueda aplicarse con todo rigor. El reglamento determina, de modo general y abstracto, los medios que deberán emplearse para la aplicación de la Ley reglamentada".

"El principio de 'la preferencia o primacía de la ley' es fundamental para la validez de un reglamento administrativo. este principio consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, es decir, expedida por el Congreso de la Unión, no pueden ser modificadas por un reglamento."

Andrés Serra Rojas¹³⁰ afirma:

"Hay una diferencia sustancial entre la ley y el reglamento. El campo de acción del legislador es libre e incondicionado, sujeto a la Constitución; el ejercicio de la facultad reglamentaria es todo lo contrario: limitado por la ley y condicionada a sus términos. Algunas distinciones pueden hacerse: la ley

¹²⁷ FAYA VIESCA, Jacinto; op.cit.

¹³⁰ SERRA ROJAS, Andrés; op.cit.

la expide el Poder Legislativo, el reglamento el Poder Ejecutivo; la ley y el reglamento tienen distinta fuerza jurídica; y su derogación y abrogación operan de diversa manera".

Por su parte, Miguel Acosta Romero¹³¹ dedica un mayor espacio al tópico, estableciendo las siguientes diferencias, que por considerar de interés, transcribimos íntegramente:

1. "Existe una distinción puramente formal, que consiste en que la ley es un acto legislativo (deriva del Congreso), y el reglamento un acto administrativo (lo expide el Poder Ejecutivo)".
2. "El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el Congreso".

"El acto legislativo implica un largo procedimiento, comprendiendo diversas etapas que se encuentran determinadas en los artículos 71 y 72 de la Constitución. En cambio, el procedimiento de formación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez, ..., es el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial".

3. "...existe el principio de primacía de la ley, que opera en favor de ésta".

"Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es

¹³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel; op. cit.

un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso 'F' del artículo 72 de la Constitución, según el cual 'en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación'.

4. "...no puede haber reglamento sin ley, aunque esta última si puede existir, aunque no se le reglamente".

"En México, el reglamento administrativo deberá estar subordinado siempre a la ley ordinaria, emanada del Congreso de la Unión".

5. "La abrogación o derogación de una ley implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior se dé vigencia a los reglamentos de la anterior".

Así pues, resulta de importancia considerar que no se puede reglamentar lo que no se encuentra previsto por la ley, pues la facultad reglamentaria del Presidente le permite desarrollar el contenido de un ordenamiento legal, para prevenir su adecuada ejecución, pero no el desarrollar directamente preceptos constitucionales, función que es facultad exclusiva del Poder Legislativo.

IV.2.6. Elementos del Reglamento.

Andrés Serra Rojas considera en su obra ¹³² los siguientes elementos generales del Reglamento:

¹³² SERRA ROJAS, Andrés ; op. cit.

1. "Es un conjunto de normas de Derecho Administrativo, que emanan unilateralmente del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la suprema autoridad administrativa. ...cae en el ejercicio del poder discrecional de la Administración Pública, respetando el principio de legalidad".

"La facultad reglamentaria es una facultad exclusiva del Presidente de la República";

2. "Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión, sin que el concepto 'ejecución de leyes' se agote en la facultad reglamentaria, ni asumir la misma fuerza jurídica de la ley, que es un acto típico de soberanía";
3. Tiene carácter impersonal y general, asumiendo características semejantes a la Ley;
4. "...no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la ley, de la Constitución. La conformidad del reglamento con la ley debe siempre mantenerse. El reglamento está subordinado a la ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquella";
5. "...debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria"; y
6. "...no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución", teniendo como límite el texto de la ley.

IV.2.7. Clasificación de los Reglamentos.

La legislación mexicana considera diversos tipos de reglamentos administrativos, destacándose:

IV.2.7.1. Reglamentos Ejecutivos.

Son los que tienen la finalidad de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión. A ellos se refiere específicamente la fracción I del artículo 89 constitucional.

Los reglamentos ejecutivos tienen por finalidad desarrollar las normas contenidas en las leyes, con las cuales mantienen una relación de subordinación de acuerdo con el principio de preferencia de la ley.

IV.2.7.2. Reglamentos Gubernativos y de Policía.

El reglamento de policía es aquel que impone ciertas obligaciones y ciertas reglas de conducta con la finalidad de mantener el orden, la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública, siendo de aplicación general para todos los ciudadanos y personas que temporalmente se encuentran en su ámbito territorial de validez.

Por lo que respecta al reglamento gubernativo o de buen gobierno, su objetivo es regular aquellas actividades sociales que el poder público reglamenta.

Su aplicación y sanción compete exclusivamente a las autoridades administrativas.

IV.2.7.3. Reglamentos Interiores.

Regulan la actividad interna de alguna dependencia de la Administración Pública Federal, o de alguno de los Poderes de la Unión.

En el primer caso son expedidos por el C. Presidente de la República en el ejercicio de su capacidad reglamentaria. En el segundo, se trata de un acto administrativo de los Poderes Legislativo y Judicial.

Sus disposiciones unicamente rigen dentro de la esfera que la ley reconoce a la dependencia que reglamentan y formalmente no tienen carácter de leyes.

El artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

"En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que sus titulares podrán ser suplidos en sus ausencias".

En relación con este artículo, nos parece de suma importancia e interés para el desarrollo de nuestra tesis lo que nos comenta comenta Jacinto Faya¹³³, y que a continuación transcribimos:

"La esfera de competencia de los órganos centrales no proviene de los reglamentos interiores, sino de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha ley establece las atribuciones específicas de cada uno de los órganos de la Administración, mientras que los reglamentos, con base en ella, distribuyen las funciones entre las unidades administrativas".

"Los reglamentos interiores no pueden aumentar ni reducir el contenido de la Ley Orgánica mencionada, pues de lo contrario, dichas disposiciones reglamentarias serían nulas. El reglamento pormenoriza la Ley a fin de facilitar su cumplimiento".

"La función del reglamento es establecer el reparto de funciones otorgadas previamente en la ley habilitante, pues resultaría impráctico por razones técnicas que dicha ley entrara en consideraciones detalladas".

"Los reglamentos interiores establecen las unidades administrativas que componen un órgano central. A pesar de la heterogeneidad de funciones de esas unidades, existe orden y uniformidad. El principio jurídico de jerarquía, consignado en la ley, permite una coherencia y un orden técnico, y posibilita el fiel cumplimiento del principio de legalidad. La jerarquía mantiene el principio formal de autoridad de las distintas unidades administrativas".

¹³³ FAYA VIESCA, Jacinto; op.cit.

"Los reglamentos interiores precisan la forma en que deben ser suplidos los titulares en casos de ausencia. Estas suplencias tienen por objeto preservar el principio de la jerarquía administrativa, evitando que se pierda la subordinación jerárquica. El funcionamiento técnico de un órgano depende fundamentalmente del orden legal. En la misma medida en que se rompen los lazos de subordinación se viola el principio de legalidad. Un órgano administrativo cumple diversas funciones: legales, financieras, técnicas, etc. Los reglamentos interiores establecen las funciones para que las distintas actividades puedan cumplirse con eficiencia".

"Finalmente debe señalarse que los reglamentos interiores facilitan al Ejecutivo Federal el desempeño de sus atribuciones. Sin ellos sería casi imposible que el Ejecutivo Federal pudiera llevar a efecto su cometido. Estos ordenamientos constituyen la fuente más importante del Derecho Administrativo y de la actividad de la Administración Pública".

IV.3. PROYECTOS DE REFORMA A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Y DE REGLAMENTO INTERIOR PARA LA SECRETARIA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

Largo ha sido el camino recorrido desde el inicio de la presente tesis hasta este momento, en el cual finalmente nos encontramos frente a la posibilidad de conjuntar elementos de todos los antecedentes expuestos para presentar un proyecto práctico que permita la reglamentación adecuada de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República.

Consideramos que la manera más viable de lograr nuestro cometido es:

1. La reforma de los artículos 8 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para prevenir en ellos la existencia de asesorías personales del Titular del Ejecutivo Federal y considerar a la Presidencia de la República en su conjunto, como una dependencia del propio Poder Ejecutivo, tal como lo establece la misma Ley Orgánica en su artículo 1;
2. La creación del artículo 26 bis de la multicitada Ley, para establecer las funciones específicas de la Presidencia de la República; y
3. La formulación de Reglamentos Interiores para cada una de las dependencias encuadradas en la Presidencia de la República.

A continuación presentamos un proyecto de iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y uno de Reglamento Interior para la Secretaría Particular.

IV.3.1. Proyecto de iniciativa de Decreto para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

C.C. Secretarios de la Cámara de Diputados al
H. Congreso de la Unión.

Desde sus orígenes, el Estado Mexicano ha encaminado sus esfuerzos a estructurarse como un Estado de Derecho a través de las leyes que lo han legitimado y de las que han emanado instituciones, por medio de las cuales ha ejercitado su poder político y las atribuciones que la voluntad popular le ha conferido en la Constitución a fin de cumplir los grandes propósitos nacionales y garantizar el interés superior de la República.

Por su propia naturaleza, los cuerpos legales que regulan la organización y funcionamiento de la Administración Pública, siempre han estado sujetos a constantes ajustes, como sujetos a permanentes cambios están los fines del Estado y las consecuentes atribuciones que se otorgan a la Administración Pública para alcanzar dichos fines.

El Ejecutivo a mi cargo tiene la convicción de que la Administración Pública debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado Moderno.

Estoy convencido de que la Administración, como técnica auxiliar de la política, cubre su sentido más profundo cuando se pone al servicio de los objetivos de la sociedad. Su papel no se circunscribe a hacer bien las cosas, pues debe tener el sentido ético y político de determinar para qué y para quién se hace.

La estrategia de modernización es la iniciativa de nuestra generación para, entre otras cosas, remover rigideces que obstaculizan la participación y dar transparencia a la acción política.

El espíritu de cambio descansa sobre las premisas de conciencia nacionalista, espíritu democrático y compromiso social. Así nos permitirá modernizar al Estado Mexicano para que éste, a su vez, mantenga la responsabilidad de conducir la modernización política, económica y social que nuestro país está reclamando.

Requerimos de una Administración Pública ágil y eficiente. Solo si somos capaces de responder a la demanda de los ciudadanos de continuar transformando la Administración Pública para que ésta sea cada vez más ágil y eficiente, seremos capaces de fortalecer el respeto de la sociedad civil por las instituciones de la República.

El régimen de Derecho no solo debe ser norma vigente, sino también norma eficaz. El desafío jurídico de nuestro tiempo es la capacidad del orden jurídico para preservar y proteger el derecho de cada mexicano; acabar con la separación entre la ley y su exacta observancia y enfrentar a fondo la actualidad de nuestro ordenamiento jurídico.

El Estado Mexicano emprende su propia reforma. El derecho y su práctica son el único camino por el que transitará la modernización.

La reforma de los órganos del Estado es un instrumento para fortalecer la capacidad de respuesta social y un ejercicio moderno de la autoridad, un esfuerzo permanente que elimina arbitrariedades y la discrecionalidad, es un cambio de actitudes para acercar el gobierno al ciudadano, de manera responsable.

En el propósito de modernización buscamos un marco jurídico más eficiente y por ello deseamos adecuarlo a circunstancias y requerimientos concretos, o a la afinación de los mecanismos que se requieran para el funcionamiento expedito y justo de la Administración Pública.

El Programa de Simplificación Administrativa emprendido por mi administración, es parte de este proceso modernizador y responde a la demanda que permanentemente han planteado los ciudadanos y sus organizaciones para que la gestión pública sea ágil, eficaz, transparente y honesta.

Se pretende eficientizar los procedimientos administrativos, así como utilizar racionalmente los recursos financieros, humanos y materiales que se requieren para llevar a cabo las funciones públicas.

Si bien es cierto que la sola voluntad política expresada en un mandato legal no significa que la administración se vuelva más eficaz, también lo es que en un Estado de Derecho tal decisión es el inicio de un proceso de transformación política, económica y social, de cuya responsabilidad la Nación entera participa.

En la adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos y en la vitalidad de nuestra solidaridad reside el enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos de la Nación.

Al asumir la titularidad del Poder Ejecutivo Federal afirmé que actuaría siempre dentro de la ley, con decisión, con respeto y con entusiasmo, para lograr los objetivos de la Nación.

Encontré un aparato administrativo con funciones claramente definidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero también con desafortunadas deficiencias que podrían interpretarse como facultades desmedidas del Poder Ejecutivo para actuar conforme a su voluntad personal en la organización y manejo de sus oficinas más cercanas.

Por tanto, para establecer claramente dentro de las actividades que desarrollan mis oficinas personales el principio de legalidad que debe imperar en las funciones de la Administración Pública, y en virtud de que en repetidas ocasiones he afirmado que la modernización se opone al fuero y al privilegio, he juzgado conveniente proponer ante esa soberanía la adecuada reglamentación de las funciones públicas que desarrollan las dependencias que integran la Presidencia de la República.

Pude detectar algunas ineficiencias en la estructura actual de las áreas de la Presidencia, producto de la discrecionalidad que me otorga el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, pues mi responsabilidad como Jefe de la Nación me impide abocarme a la vigilancia adecuada de la distribución de funciones entre las mismas, que por su falta

de previsión expresa en la Ley de referencia, son determinadas por el Manual General de Organización, cuando en realidad deberían de estar sujetas a lo dispuesto en la propia Ley y en Reglamentos Interiores actualmente inexistentes.

Estas deficiencias provocan el desorden y duplicidad en las actividades a desarrollar, con el consecuente dispendio de recursos del Estado, en franca contraposición a los principios de racionalidad, eficientización y simplificación que pretende el Gobierno Mexicano.

El proceso de reestructuración de la Presidencia de la República que propongo, pretende revisar atribuciones para que ésta actúe con eficacia y agilidad, conduciéndose conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos.

Un país que aspira a instaurar una sociedad igualitaria no puede tolerar el desorden, la descoordinación y la improvisación; por el contrario, debe modernizar su aparato administrativo atendiendo a los fines políticos de la sociedad, para hacerlo más apto y evitar que los ajustes administrativos obedezcan solo a un prurito eficientista.

Por estas razones, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes la presente

INICIATIVA DE DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los articulos 8 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

"ARTICULO 8.- El Titular del Ejecutivo contará con los asesores personales que, ante su solicitud justificada, apruebe el H. Congreso de la Unión".

"ARTICULO 26.- Para el estudio, planeación, despacho y apoyo técnico de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Presidencia de la República;
Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Programación y Presupuesto;
Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Secretaría de Pesca; y
Departamento del Distrito Federal."

ARTICULO SEGUNDO.- Se adiciona el artículo 26 Bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes terminos:

"ARTICULO 26 BIS.- La Presidencia de la República se integra con las siguientes áreas administrativas, que dependen directamente del Titular del Poder Ejecutivo Federal:

Estado Mayor Presidencial;
Secretaría Particular;
Coordinación General de Asuntos Jurídicos;
Coordinación General de Comunicación Social; y
Coordinación General de Secretariados Técnicos de Gabinetes.

Le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Estado Mayor Presidencial: Auxiliar al C. Presidente de la República en la planificación de las actividades personales propias de su cargo y las prevenciones para su seguridad.

II.- Secretaría Particular: Auxiliar al C. Presidente de la República en la atención de sus asuntos generales, particulares y confidenciales;

- Programar el tiempo del C. Presidente de la República en lo referente a acuerdos, audiencias, reuniones de trabajo y asistencia a diversos eventos y giras.

- Controlar y tramitar la correspondencia dirigida al C. Presidente de la República.

- Atender las quejas, sugerencias y solicitudes de los ciudadanos que acuden a las oficinas del C. Presidente de la República, orientándolos hacia las dependencias y entidades competentes;

- Organizar y custodiar el Archivo General de la Presidencia de la República;

- Dar seguimiento y vigilar el avance de los acuerdos dictados por el Poder Ejecutivo Federal;

- Elaborar estudios especiales y sobre el funcionamiento de la Administración Pública para proponer al C. Presidente de la República soluciones a problemas coyunturales y sugerencias para la modernización del Gobierno Federal;

- Formular y coordinar los programas de actividades relativos a las giras de trabajo que efectúa el C. Presidente de la República a las entidades federativas del país;

- Elaborar la crónica de las actividades realizadas por el Poder Ejecutivo Federal para darla a conocer a la ciudadanía; y

- Atender las necesidades administrativas que requieran para el desempeño de sus funciones las áreas que integran la Presidencia de la República, así como las asesorías aprobadas por el Congreso de la Unión, conforme al artículo 8 de esta Ley.

III.- Coordinación General de Asuntos Jurídicos: Conocer y emitir opinión sobre los proyectos de iniciativas, reglamentos, decretos, acuerdos o resoluciones presidenciales y brindar apoyo técnico jurídico al titular del Poder Ejecutivo Federal, así como a las demás áreas administrativas que integran la Presidencia de la República.

IV.- Coordinación General de Comunicación Social: Informar oportunamente a la opinión pública, a través de los medios de comunicación masiva, sobre las actividades y eventos en los que participe el C. Presidente de la República;

- Recopilar, procesar y analizar información de toda índole para mantener enterado al Titular del Ejecutivo Federal sobre todos los asuntos que merezcan su atención.

V.- Coordinación General de Secretariados Técnicos de Gabinetes: Apoyar al C. Presidente de la República en la coordinación de las tareas interdependenciales y en el efectivo seguimiento de las acciones de coordinación que se deriven de los acuerdos de las reuniones de Gabinetes Presidenciales; y

VI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes o reglamentos."

T R A N S I T O R I O S .

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

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

TERCERO.- Una vez publicado el presente Decreto, el Ejecutivo Federal procederá a expedir Reglamentos Interiores para las dependencias integrantes de la Presidencia de la República, de acuerdo con el artículo 26 Bis adicionado.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
Palacio Nacional, a 1 de noviembre de 1990.

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CARLOS SALINAS DE GORTARI

IV.3.2. Proyecto de Reglamento Interior para la Secretaría
Particular de la Presidencia de la República.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 26 Bis, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA PARTICULAR
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

CAPITULO I.

De la Competencia y Organización de la Secretaría Particular.

ARTICULO 1.- La Secretaría Particular, como unidad administrativa integrante de la Presidencia de la República, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

ARTICULO 2.- Para el estudio, planeación y desempeño de las atribuciones que le competen, la Secretaría Particular de la Presidencia de la República contará con los siguientes servidores públicos, áreas y unidades administrativas:

Secretario Particular;
 Secretario Auxiliar;
 Dirección General de Seguimiento de Acuerdos
 Presidenciales;
 Dirección General de Giras Presidenciales;
 Dirección General de Atención a la Ciudadanía;
 Dirección General de Atención de Correspondencia;
 Dirección General del Archivo Presidencial;
 Dirección General de Estudios Especiales y
 Administrativos;
 Dirección General de la Crónica Presidencial; y
 Dirección General de Administración.

CAPITULO II.

De las atribuciones del Secretario Particular.

ARTICULO 4.- Corresponde originalmente al Secretario Particular el trámite y resolución de los asuntos de la

competencia de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, así como la representación de la misma. El Secretario Particular, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá conferir sus facultades a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos, que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO 5.- El Secretario Particular ejercerá las siguientes atribuciones:

I.- Atender los asuntos y desempeñar las comisiones que el C. Presidente de la República le encomiende;

II.- Resguardar y llevar el control de los acuerdos presidenciales;

III.- Tramitar y programar, previa consulta con el C. Presidente de la República la distribución de su tiempo en lo referente a solicitudes de acuerdo, audiencias, reuniones de trabajo, asistencia a diversos eventos y giras;

IV.- Enterar al C. Presidente de la República de los asuntos que le son planteados por los particulares y funcionarios, así como efectuar el trámite que le ordene;

V.- Atender las quejas y sugerencias que se dirijan al C. Presidente de la República, orientando a los peticionarios ante las dependencias respectivas para la efectiva resolución de sus planteamientos;

VI.- En cumplimiento del Artículo 8 Constitucional, comunicar a los interesados el acuerdo que se dicte sobre las peticiones que dirijan al C. Presidente de la República;

VII.- Supervisar el adecuado funcionamiento del Archivo Presidencial;

VIII.- Presentar al C. Presidente de la República trabajos de investigación documental referentes a problemas coyunturales, sugiriendo acciones para su resolución; así como documentos propositivos para la modernización y eficientización del Gobierno Federal;

IX.- Supervisar los trabajos de crónica de la gestión del C. Presidente de la República;

X.- Supervisar la atención brindada a las necesidades administrativas de las áreas que conforman la Presidencia de la República y de las asesorías presidenciales autorizadas por el Congreso de la Unión; y

XI.- Las demás atribuciones que le confieran expresamente las disposiciones legales.

CAPITULO III.

De las Atribuciones del Secretario Auxiliar.

ARTICULO 6.- Corresponde al Secretario Auxiliar el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Auxiliar al Secretario Particular en el desempeño de sus funciones;

II.- Desempeñar las funciones y comisiones que el Secretario Particular le delegue y encomiende, manteniéndolo informado sobre el desarrollo de sus actividades;

III.- Supervisar el adecuado funcionamiento de las direcciones generales que integran la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, informando al Secretario Particular acerca de las deficiencias detectadas y proponiendo soluciones para la eficientización de la gestión de la dependencia;

IV.- Proponer al Secretario Particular la delegación de atribuciones en funcionarios subalternos, de acuerdo con las necesidades que se vayan suscitando; y

V.- Las demás que le sean conferidas por Acuerdo del Secretario Particular.

CAPITULO IV.

De las atribuciones de los Directores Generales.

ARTICULO 7.- Al frente de cada una de las Direcciones Generales habrá un Director General, que se auxiliará por los Directores, Subdirectores de Area y Jefes de Departamento que requieran las necesidades del servicio, se precisen en los manuales de organización y figuren en el presupuesto.

ARTICULO 8.- Los Directores Generales tendrán las siguientes atribuciones en común:

I.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a la Dirección General a su cargo;

II.- Acordar con el Secretario Particular la atención, estudio y resolución de los asuntos relevantes que sean competencia del Área de su responsabilidad, escuchando previamente la opinión del Secretario Auxiliar;

III.- Formular los informes que les sean solicitados por el Secretario Particular;

IV.- Formular los proyectos de programas y de presupuesto relativos a la Dirección General a su cargo, de conformidad con las disposiciones y lineamientos aplicables;

V.- Coordinar sus actividades con las demás Direcciones Generales, cuando así se requiera, para el mejor funcionamiento de la Secretaría Particular, bajo la supervisión del Secretario Auxiliar;

VI.- Proponer el ingreso, promoción, licencias y el cese del personal adscrito a la Dirección General a su cargo, así como extender las autorizaciones a que tenga derecho el personal, de conformidad con lo previsto en las Condiciones Generales de Trabajo de la Presidencia de la República;

VII.- Proporcionar la información y cooperación técnica que le sea requerida por el Secretario Auxiliar, otras unidades administrativas de la Secretaría, o entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las disposiciones aplicables y los lineamientos que establezca el Secretario Particular; y

VIII.- Las demás atribuciones que le confieran las disposiciones legales aplicables o el Secretario Particular del Presidente de la República.

ARTICULO 9.- Corresponde a la Dirección General de Seguimiento de Acuerdos Presidenciales:

I.- Llevar el control, resguardo y agilitación de los asuntos sometidos al acuerdo presidencial;

II.- Supervisar y controlar la elaboración y actualización de nombramientos presidenciales en favor de funcionarios de la Administración Pública Federal;

III.- Establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo cumplimiento de los acuerdos presidenciales; y

IV.- Ejercer las demás atribuciones que le sean delegadas por Acuerdo del Secretario Particular del Presidente de la República.

ARTICULO 10.- Corresponde a la Dirección General de Giras Presidenciales:

I.- Coordinar y asistir a las reuniones preparatorias de las giras presidenciales, de conformidad con los lineamientos que dicte el Secretario Particular;

II.- Elaborar el Programa de Trabajo de las giras del C. Presidente de la República, consultando con el Estado Mayor Presidencial lo referente a la seguridad del mismo;

III.- Vigilar que las giras de trabajo del Presidente de la República se realicen conforme a los programas y lineamientos establecidos;

IV.- Asistir a las reuniones en las que participe el C. Presidente de la República, cuando así lo indique el Secretario Particular;

V.- Coordinarse con la Dirección General de Seguimiento de Acuerdos Presidenciales para que ésta cuente con la información necesaria para dar el seguimiento oportuno a los acuerdos aprobados en las reuniones efectuadas durante las giras;

VI.- Coordinarse con la Dirección General de Atención de Correspondencia para el registro y trámite de los documentos que le son entregados al C. Presidente de la República por la ciudadanía, durante sus giras;

VII.- Coordinarse con la Dirección General de la Crónica Presidencial para que ésta cuente con la información necesaria sobre el desarrollo de las giras, a fin de ser contemplada dentro de los anales correspondientes;

VIII.- Coordinarse con la Dirección General del Archivo Presidencial a fin de hacer entrega de la documentación relativa a las giras que ésta deba conservar en sus acervos; y

IX.- Ejercer las demás atribuciones que le sean delegadas por Acuerdo del Secretario Particular del Presidente de la República.

ARTICULO 11.- Corresponde a la Dirección General de Atención a la Ciudadanía:

I.- Brindar atención personal a los solicitantes de audiencia con el C. Presidente de la República;

II.- Brindar atención personal a las comisiones de grupos de manifestantes que desean presentar algún asunto a la consideración del C. Presidente de la República;

III.- Atender y tramitar las quejas y sugerencias que se dirigen al C. Presidente de la República;

IV.- Prestar atención expedita y oportuna a las gestiones petitorias que los ciudadanos hagan personalmente en las oficinas del C. Presidente de la República;

V.- Proporcionar orientación y asesoría a los peticionarios en el trámite administrativo de sus asuntos;

VI.- Canalizar los asuntos que le son tratados hacia la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que corresponda, en razón de la materia, o en su caso, solicitar respetuosamente la intervención de las autoridades estatales y municipales correspondientes, a fin de encontrar una solución al problema planteado;

VII.- Someter a consideración del Secretario Particular las solicitudes de audiencia, quejas o sugerencias relevantes que presente la ciudadanía, previa consulta con el Secretario Auxiliar; y

VIII.-Ejercer las demás atribuciones que le sean delegadas por Acuerdo del Secretario Particular del Presidente de la República.

ARTICULO 12.- Corresponde a la Dirección General de Atención de Correspondencia:

I.- Recibir, controlar, turnar y despachar la correspondencia y documentación en general dirigida al Titular del Poder Ejecutivo Federal y demás funcionarios de la Presidencia de la República;

II.- Presentar a la consideración del Secretario Particular los asuntos que ameriten su atención, previa consulta con el Secretario Auxiliar;

III.- Formular los oficios que den contestación a la correspondencia recibida;

IV.- Establecer criterios y lineamientos para agilizar el trámite de la correspondencia recibida;

V.- Elaborar y distribuir los directorios oficiales y privados de los funcionarios de la Presidencia de la República;

VI.- Presentar a la consideración del Secretario particular las invitaciones que se hagan al C. Presidente de la República para asistir a diversos eventos; y

VII.- Ejercer las demás atribuciones que le sean delegadas por Acuerdo del Secretario Particular del Presidente de la República.

ARTICULO 13.- Corresponde a la Dirección General del Archivo Presidencial:

I.- Emitir normas y lineamientos para el adecuado manejo y control de la documentación presidencial, así como para el archivo de la misma;

II.- Verificar el proceso y control de la documentación recibida o emitida por las dependencias de la Presidencia de la República;

III.- Verificar el proceso de archivo de documentación;

IV.- Vigilar la depuración y actualización del Archivo Presidencial, de acuerdo con las normas establecidas por las autoridades competentes;

V.- Operar los Centros de Documentación Presidencial y las Bibliotecas Presidenciales para el servicio a la ciudadanía;

VI.- Operar y actualizar la biblioteca y archivo personal del C. Presidente de la República;

VII.- Operar el sistema de intercambio de documentación con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como con los gobiernos locales;

VIII.- Proveer a las unidades administrativas de la Presidencia de la República y a las asesorías del C. Presidente de la República con la documentación necesaria para el desempeño de sus funciones, vigilando su reingreso al Archivo Presidencial;

IX.- Mantener estrecha comunicación y coordinación con el Archivo General de la Nación, con el objeto de operar los archivos y bibliotecas bajo la normatividad establecida y realizar la transferencia de expediente y documentos al mismo; y

X.- Ejercer las demás atribuciones que le sean delegadas por Acuerdo del Secretario Particular del Presidente de la República.

ARTICULO 14.- Corresponde a la Dirección General de Estudios Especiales y Administrativos:

I.- Elaborar estudios especiales para proponer al C. Presidente de la República, a través del Secretario Particular, posibles soluciones a problemas coyunturales;

II.- Estudiar y proponer las adecuaciones que deban hacerse a la Administración Pública Federal, conforme a los lineamientos que para tal fin dicte el titular Poder Ejecutivo Federal; y

III.- Ejercer las demás atribuciones que le sean delegadas por Acuerdo del Secretario Particular del Presidente de la República.

ARTICULO 15.- Corresponde a la Dirección General de la Crónica Presidencial:

I.- Fijar las normas, políticas y lineamientos generales, conforme a los cuales se integrará la Crónica Presidencial en sus aspectos económico, social y político;

II.- Coordinar la publicación y difusión de las obras relativas a la gestión del C. Presidente de la República;

III.- Establecer los mecanismos de coordinación con dependencias y entidades de la propia Presidencia de la República, del Gobierno Federal, gobiernos locales, universidades, institutos, centros de estudios, y demás instituciones, que le permita captar la información y el material documental, bibliográfico y hemerográfico necesario para la integración de la Crónica Presidencial;

IV.- Establecer contactos con diversos miembros de la sociedad a fin de recibir opiniones relevantes para la elaboración de la crónica; y

V.- Ejercer las demás atribuciones que le sean delegadas por Acuerdo del Secretario Particular del Presidente de la República.

ARTICULO 16.- Corresponde a la Dirección General de Administración:

I.- Establecer, con el consenso de los titulares de las áreas que integran la Presidencia de la República, las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de acuerdo con sus programas y objetivos;

II.- Expedir los nombramientos de los empleados, autorizar los movimientos de personal y resolver sobre los casos de terminación del nombramiento; desarrollar los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la Ley y las Condiciones Generales de Trabajo, y emitir los lineamientos relativos a la aplicación, modificación y revocación de las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal de la Presidencia de la República;

III.- Conducir las relaciones laborales de la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que establezca el Titular del Poder Ejecutivo Federal;

IV.- Atender la capacitación del personal de la Presidencia de la República, con base en la planeación de recursos humanos;

V.- Establecer las normas para el proceso interno de programación, presupuestación, evaluación, control presupuestal y contabilidad de la Presidencia de la República;

VI.- Someter a la consideración del Presidente de la República, a través del Secretario Particular, el anteproyecto de programa presupuesto anual de la Presidencia de la República;

VII.- Acordar la liquidación y pago de cualquier remuneración al personal de la Presidencia de la República;

VIII.- Proponer a las dependencias que integran la Presidencia de la República las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para la mejor organización y funcionamiento de la dependencia, así como la eficiente ejecución de la modernización administrativa interna;

IX.- Fijar los lineamientos para la formulación de los manuales de organización y de procedimientos de las áreas administrativas que integran la Presidencia de la República;

X.- Autorizar los convenios y contratos en los que la Presidencia de la República sea parte y afecten el presupuesto interno, así como los demás documentos que impliquen actos de administración, conforme a las disposiciones aplicables y a los lineamientos que fije el C. Presidente de la República;

XI.- Adquirir y proporcionar los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de los programas de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, de acuerdo con lo que establezcan las disposiciones aplicables y el comité de compras de la dependencia;

XII.- Establecer, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Presidencia de la República, así como emitir las normas necesarias para su operación, desarrollo y vigilancia;

XIII.- Observar y vigilar el cumplimiento por parte de las unidades administrativas de la Presidencia de la República de las normas de control, fiscalización y evaluación que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

XIV.- Recibir y atender las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la Presidencia de la República, a través de la Dirección de Contraloría Interna; practicar investigaciones sobre sus actos; fincar en su caso, las responsabilidades a que haya lugar; imponer, por acuerdo de los titulares de las áreas administrativas las sanciones que procedan; turnar los asuntos que correspondan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ésta imponga las sanciones que le competan conforme a la ley, así como dar vista a la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación y denunciar ante la autoridad competente los hechos de que tenga conocimiento e impliquen responsabilidad penal;

XV.- Someter al acuerdo del titular del área administrativa correspondiente las resoluciones de los recursos que interpongan los servidores públicos de la dependencia respecto a las sanciones administrativas que les sean aplicadas; y

XVI.- Ejercer las demás atribuciones que le sean delegadas por Acuerdo del Secretario Particular del Presidente de la República.

CAPITULO V.

De la Suplencia de los Servidores Públicos de la Secretaría Particular.

ARTICULO 17.- Durante las ausencias del Secretario Particular, el despacho y resolución de los asuntos correspondientes a la dependencia quedará a cargo del Secretario Auxiliar.

ARTICULO 18.- La ausencia del Secretario Auxiliar será suplida para el despacho de los asuntos de su correspondiente competencia, por los directores generales adscritos en el área de su responsabilidad.

ARTICULO 19.- Durante las ausencias de los Directores Generales, Directores de Area, Subdirectores de Area y Jefes de Departamento, éstos serán sustituidos por los funcionarios de la jerarquía inmediata inferior, que designen los correspondientes funcionarios que se ausenten.

T R A N S I T O R I O S .

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

SEGUNDO.- Se abrogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente reglamento.

TERCERO.- Los asuntos pendientes a la entrada en vigor de este Reglamento, que conforme al mismo deban pasar de una unidad administrativa a otra u otras, continuarán su trámite y serán resueltos por aquella o aquellas unidades a las que se les haya atribuido la competencia correspondiente en este Reglamento.

CUARTO.- Cuando en este Reglamento se de una denominación nueva o distinta a alguna unidad administrativa establecida con anterioridad a la vigencia del mismo, aquella unidad atenderá los asuntos a que se refiere este ordenamiento;

QUINTO.- Cuando la competencia de alguna unidad administrativa establecida con anterioridad a la vigencia de este Reglamento deba ser ejercida por alguna otra unidad de las que el mismo establece, pasarán a la unidad competente el personal, archivo, mobiliario y equipo en general que aquella hubiera venido utilizando, así como los recursos presupuestales correspondientes.

SEXTO.- En tanto se expidan los manuales de organización y procedimientos, el Secretario Particular resolverá sobre las controversias suscitadas.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de enero de mil novecientos noventa y uno.- CARLOS SALINAS DE GORTARI.-Rúbrica.- El Secretario Particular del C. Presidente de la República, ANDRES MASSIEU BERLANGA.- Rúbrica.

CAPITULO V: CONCLUSIONES

PRIMERA: La Presidencia de la República es la institución que agrupa a los órganos auxiliares internos que apoyan directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal en su función de Jefe de la Administración Pública, ubicando al Poder Ejecutivo como uno de los tres que integran al Gobierno, que es el elemento funcional del Estado.

Observada como dependencia del Ejecutivo Federal, constituye una entidad a la cual corresponde ocuparse de las funciones directamente relacionadas con las actividades e imagen del Presidente de México.

SEGUNDA: Dichas funciones merecen una atención primordial, toda vez que se trata del entorno más cercano del Ejecutivo Federal, y del buen desempeño de ellas depende en cierta medida el que cuente con los medios adecuados para su mejor información y con colaboración oportuna para la toma de decisiones, instrumentación y evaluación objetiva de sus acciones.

TERCERA: En la actualidad las funciones de la Presidencia de la República no están reglamentadas adecuadamente, lo que le impide a la dependencia contar con la legitimación legal y organización pertinentes para dar cabal cumplimiento a sus funciones.

CUARTA: Consideramos que es de importancia trascendental encontrar un nuevo orden, que permita al Primer Mandatario de la Nación tener un grupo de colaboradores cuyo objetivo fundamental sea servirle, en aras de encontrar la excelencia de su gestión y coadyuvar en la búsqueda de una simplificación y eficientización de la función pública que, una vez demarcada con claridad, sea más objetiva y represente un instrumento de servicio a la comunidad y no un obstáculo infranqueable.

QUINTA: A través de la historia contemporánea se han llevado a cabo diversas acciones tendientes a reglamentar la institución, tales como la creación de la Secretaría de la Presidencia, que finalmente se desvió de su objetivo original, que era auxiliar técnicamente al Ejecutivo Federal, otorgando mayor importancia a su acción económica globalizadora y como consecuencia desapareció para dar vida a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Nos parece que erigir a la Secretaría Particular de la Presidencia en Secretaría de Estado no fue la acción más adecuada, y menos el haber mezclado en ella funciones tan disímolas como el trámite de los asuntos del C. Presidente de la República, hacer labores de programación y vigilar la inversión pública.

SEXTA: Posteriormente se optó por otorgar plena libertad al Presidente de la República para la organización de sus oficinas, en concordancia con el presupuesto que le es autorizado por la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esto propició la proliferación de sendos acuerdos de creación de áreas administrativas, a discreción del Primer Mandatario, y su posterior derogación por el Ejecutivo entrante.

SEPTIMA: Actualmente, a partir de la publicación del "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", el 7 de diciembre de 1988, la institución se rige por éste y los que dieron vida en 1983 a las Direcciones Generales de Comunicación Social y de Asuntos Jurídicos, así como por el Reglamento Interior del Estado Mayor Presidencial, que tiene su fundamento en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y no en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

OCTAVA: Posiblemente la libertad que el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga al C. Presidente de la República para manejar una partida presupuestal especial a su libre arbitrio y, con base en ella, crear sus áreas de apoyo como lo estime procedente, ha impedido que se lleven a cabo investigaciones administrativas concienzudas que conlleven a la reglamentación oportuna de la institución.

NOVENA: Al no existir una organización básica, cada Primer Mandatario dispone en los primeros meses de su gestión la organización de la Presidencia de la República como la considera conveniente.

DECIMA: Sin embargo, la carencia de un orden jurídico adecuado y la multiplicidad de actividades que realiza el Jefe de la Nación —que le impiden observar a fondo y organizar a todos los niveles sus áreas de apoyo— provoca una serie de deficiencias administrativas, ocasionando un dispendio de recursos, tanto económicos, como desgaste innecesario de los recursos humanos, que por lo general carecen de capacitación adecuada como consecuencia de las exiguos niveles salariales.

DECIMOPRIMERA:

Para desgracia de nuestro sistema administrativo, en México el denominado "Servicio Civil" ha resultado un triste fracaso. La carencia de recursos financieros que enfrenta el Estado se ve reflejada directamente en los tabuladores salariales de los empleados públicos, ocasionando un grave deterioro en la calidad del personal contratado y la inminente fuga de personal valioso a empresas particulares.

DECIMOSEGUNDA:

Se advierte que la Presidencia de la República se ha venido manejando con una enorme duplicidad de funciones que implica consecuentemente un enorme dispendio de recursos humanos, materiales y financieros, contrarios a las políticas de racionalización de recursos que pretende lograr el Gobierno Federal.

Este hecho ocurre sin mayor complicación, producto de la carencia de un ordenamiento legal superior que implique mayor dificultad para ser modificado, la falta de coordinación entre los funcionarios superiores titulares de las principales áreas de apoyo, el afán por abarcar el mayor número de funciones y el posible desconocimiento de lo que acontece en niveles jerárquicos menores por parte del Primer Mandatario.

DECIMOTERCERA:

Esta carencia de un marco legal fomenta el canibalismo político al interior de la dependencia pues, a falta de funciones específicamente definidas, las cabezas de las áreas de apoyo se encuentran más ocupadas en conquistar nuevos espacios y ámbitos de acción que en servir adecuadamente a la comunidad y al Primer Mandatario, integrándose en un aparato homogéneo de asesoría. La falta de homogeneidad existe como una consecuencia directa de la falta de reglamentación adecuada, que propicia en los funcionarios un desmedido ímpetu por absorber diversas funciones no correlativas a las que deberían desempeñar. Así, el Manual de Organización es modificado sistemáticamente de acuerdo con los intereses de los funcionarios.

DECIMOCUARTA:

Aún cuando vivimos en un régimen presidencialista, creemos que el Derecho debe encontrarse siempre sobre las facultades de los Poderes y proveerlos de los medios adecuados en la búsqueda y consecución del bien común. Por ello, estamos convencidos de que el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propicia una gran laguna en el orden jurídico del Gobierno, que debe ser enmendada.

DECIMOSEXTA:

Para nadie resulta desconocido que comunmente las dependencias que integran la Presidencia de la República, por las indispensables e importantísimas labores que les son encomendadas, se manejan, con sus altibajos, como Secretarías de Estado, y que sus titulares forman parte del Gabinete Presidencial.

Por ello, la laguna jurídica a la que hacemos mención equivaldría a que una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo operara completamente fuera de reglamentación, sin estar prevista en ninguna Ley Orgánica y sin Reglamento Interior.

DECIMOSEPTIMA:

Nos cuestionamos cómo puede una dependencia jurídicamente inexistente tener la importancia y el poder que en la práctica se otorgan a la Secretaría Particular de la Presidencia de la República; y cómo a ésta y a las demás oficinas presidenciales se les puede considerar sujetos de derechos y obligaciones, como lo son la asignación y ejercicio de un presupuesto, sin estar específicamente reglamentadas.

DECIMOCTAVA:

Con base en lo anterior, consideramos indispensable proceder a reglamentar adecuadamente a la Presidencia de la República, legalizando su funcionamiento al contemplarla expresamente dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y previendo sus funciones, así como la organización objetiva y ordenada de sus áreas en reglamentos interiores.

DECIMONOVENA:

No pretendemos con esto incurrir en el error de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, otorgándole facultades desmedidas o equiparándola a una Secretaría de Estado. Simplemente legitimar su existencia permitiéndole así desarrollar adecuadamente sus trascendentales funciones de apoyo directo al Presidente de la República.

VIGESIMA: Una de las razones que nos impulsa a plantear la posible reestructuración de las áreas es precisamente la condición actual de la plantilla laboral.

Mientras las actividades se repiten desmedidamente por la mayoría de las áreas, el personal que las realiza se encuentra inmerso en la anomia y busca escabullirse encontrando otra fuente de empleo, impidiéndose la formación de cuadros adecuadamente capacitados.

La carencia de una estructura administrativa eficiente también se refleja en una estructura ocupacional inadecuada, con niveles salariales precarios en funciones muy importantes, propiciándose la contratación de personal sin experiencia alguna o de cuestionable capacidad técnica.

VIGESIMOPRIMERA:

Consideramos indispensable que se reglamente a fondo y adecuadamente sobre las funciones que corresponde desempeñar a la Presidencia de la Republica, fundamentalmente en lo relativo a las áreas que la deben integrar, homogeneizando sus actividades.

VIGESIMOSEGUNDA:

Sostenemos que la única manera de lograr este objetivo es la refirma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para considerar a la Presidencia en su conjunto como una dependencia más del Poder Ejecutivo Federal.

VIGESIMOTERCERA:

Una vez efectuada la reforma señalada, se debe proceder a la expedición de Reglamentos Interiores que permitan estructurar con mayor cuidado y a profundidad las áreas que integran a la Presidencia de la República.

VIGESIMOCUARTA:

Específicamente proponemos las siguientes acciones:

- 1.- Reformar los artículos 8 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y crear el 26 bis para encuadrar en ellos expresamente a las áreas de apoyo directo del Presidente de la República y sus funciones, siendo las primeras: Asesorías Especiales, Estado Mayor Presidencial, Secretaría Particular, Secretariados Técnicos de los Gabinetes; Coordinación General de Comunicación Social y Coordinación General de Asuntos Jurídicos.

- 2.- Reqlamentar específicamente las funciones de cada dependencia de la Presidencia de la Republica a través de la elaboración y publicación de Reglamentos Interiores.
- 3.- Organizar las áreas interiores de las dependencias de acuerdo con los principios de homogeneidad, eficiencia y división de trabajo, procurando evitar la duplicación de funciones entre las mismas.

En el caso concreto de la Secretaría Particular proponemos la derogación del marco establecido por el actual Manual de Organización para crear una Secretaría Auxiliar y ocho direcciones generales, a saber:

Dirección General de Atención de Correspondencia;
 Dirección General de Atención a la Ciudadanía;
 Dirección General del Archivo Presidencial;
 Dirección General de Seguimiento de Acuerdos
 Presidenciales;
 Dirección General de Estudios Especiales y
 Administrativos;
 Dirección General de la Crónica Presidencial;
 Dirección General de Administración; y
 Dirección General de Giras Presidenciales.

- 4.- Evitar el traslape de funciones retirando de la Secretaría Particular todo lo relativo a análisis de información y estudios legales, para restituirlos a las coordinaciones generales de Comunicación Social y de Asuntos Jurídicos; así como eliminar las funciones de archivo, correspondencia y administración de todas las dependencias para adjudicarlas en su totalidad a la Secretaría Particular.
- 5.- Suprimir el excedente de personal para dar de baja las plazas sobrantes y convertir a niveles tabulares superiores las que sean necesarias, fomentando la creación de categorías de staff en todas las direcciones generales.

- 6.- Incentivar a los funcionarios, a todos los niveles, estableciendo un sistema de escalafón de facto.
- 7.- Redactar Manuales de Organización y de procedimientos objetivos y acordes a la nueva estructura.

VIGESIMOQUINTA:

Con las acciones anteriores pensamos que se puede lograr una organización mucho más eficiente y eficaz, acorde con los principios generales de administración y cumpliendo con los objetivos de legalidad y racionalidad que pretende alcanzar el Estado Mexicano.

CAPITULO VI: BIBLIOGRAFIA.

VI.1. LEGISLACION.

- ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE LA COORDINACION GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION; Diario Oficial de la Federación; 21 de octubre de 1977.
- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISION DE INVERSIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación ; 29 de octubre de 1954.
- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COORDINACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD PUBLICA, ADSCRITA A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COMO UNIDAD DE ASESORIA Y APOYO TECNICO DEL EJECUTIVO FEDERAL; Diario Oficial de la Federación; 25 de agosto de 1981.
- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COORDINACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO; Diario Oficial de la Federación; 18 de mayo de 1979.
- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS; Diario Oficial de la Federación; 3 de enero de 1977.
- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 19 de enero de 1983.
- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 31 de enero de 1983.
- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA DIRECCION GENERAL DE INFORMACION Y RELACIONES PUBLICAS; Diario Oficial de la Federación; 1 de junio de 1977.
- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA DIRECCION GENERAL DEL SECRETARIADO TECNICO DE GABINETES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 19 de enero de 1983.
- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA OFICINA DE COORDINACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 7 de diciembre de 1988.

- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA UNIDAD DE COORDINACION GENERAL DE PROGRAMAS PARA PRODUCTOS BASICOS; Diario Oficial de la Federación; 7 de febrero de 1980.
- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA UNIDAD DE COORDINACION GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS; Diario Oficial de la Federación; 21 de enero de 1977.
- ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA EJECUCION, COORDINACION Y EVALUACION DEL PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; Diario Oficial de la Federación; 9 de febrero de 1989.
- ACUERDO POR EL QUE SE PREVIENE QUE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL ENVÍEN LOS ACUERDOS, DECRETOS Y RESOLUCIONES A LA UNIDAD DE ASUNTOS JURIDICOS PARA SU COMPILACION. Diario Oficial de la Federación; 3 de enero de 1977.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 1917.
- DECRETO POR EL QUE SE CREA EL DEPARTAMENTO DE PRENSA Y PUBLICIDAD DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 30 de junio de 1937.
- DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL DIVERSO POR EL QUE SE CREA EL DEPARTAMENTO DE PRENSA Y PUBLICIDAD DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Diario Oficial de la Federación; 31 de diciembre de 1938.
- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO ; Exposición de Motivos; 1958.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; Diario Oficial de la Federación; 29 de diciembre de 1976.
- LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS; Diario Oficial de la Federación; 18 de diciembre de 1975.
- LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y LA FUERZA AEREA MEXICANOS; Diario Oficial de la Federación; 26 de diciembre de 1986.
- MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; 1981.
- MANUAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; 1981

- MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA OFICINA DE ASESORES DEL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA; 1980
- MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Unidad de Programación, Organización y Evaluación de la Dirección de Administración de la Presidencia de la República; noviembre de 1987.
- MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Unidad de Programación, Organización y Evaluación de la Dirección de Administración de la Presidencia de la República; septiembre de 1988.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA; 1961.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA; 1963.
- REGLAMENTO INTERIOR DEL ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL; Diario Oficial de la Federación; 4 de abril de 1986.

VI.2. LIBROS.

- ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Primer Curso; Ed. Porrúa; sexta edición actualizada; México, D.F.; 1984.
- AZUARA PEREZ, Leandro; Sociología; Ed. Porrúa; séptima edición; México, D.F.; 1983.
- BIELSA, Rafael; Derecho Administrativo; Tomo I; Roque Depalma, editor; Buenos Aires, Argentina, 1955.
- DABIN, Jean; Doctrina General del Estado; Editorial Jus; México D.F.; 1970.
- DUMBAULD, Edward; Thomas Jefferson: Escritos Políticos; Editorial Diana; México D.F.; 1965.
- FAYA VIESCA, Jacinto; Administración Pública Federal; La Nueva Estructura; Ed. Porrúa; segunda edición actualizada; México D.F., 1983.
- FAYOL, Henri; Administration Industrielle et Generale; Dunot; Paris; 1962.

- FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; vigesimasesta edición; México, D.F.; 1987.
- HAMILTON; Alexander, et al; El Federalista; Fondo de Cultura Económica; México D.F.; 1957.
- JIMENEZ CASTRO, WILBURG; Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa; Fondo de Cultura Económica; tercera edición; México, D.F., 1968.
- KELSEN, Hans; Teoría Pura del Derecho; Universidad Nacional Autónoma de México; México, D.F., 1982.
- LENIN; Vladimir I.; Acerca de la Incorporación de las Masas a la Administración del Estado; Editorial Progreso; sin año.
- MARTINEZ SILVA, Mario; La Teoría de la Administración Pública; Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; México, D.F.; 1986.
- MASSIE, Joseph L.; Bases esenciales de la Administración; Editorial Diana; México D.F. 1960.
- MAYER, Otto; Principios Generales de Derecho Administrativo; INAP; Madrid, España; 1975.
- MEDINA DIAZ, Eduardo; Administración, Teoría y Práctica; Coedición Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud y Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública; primera edición; México, D.F. 1985.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio; Introducción a la Administración Pública de México; Tomo I; Ediciones INAP-CONACYT; Segunda reimpresión; México D.F.; 1988
- PORRUA PEREZ, Francisco; Teoría del Estado; Editorial Porrúa; decimoquinta edición; México D.F.; 1981.
- RECASENS SICHES, Luis; Vida Humana, Sociedad y Derecho; Editorial Porrúa; México, D.F.; 1952.
- RIOS ELIZONDO, Roberto; El Acto de Gobierno; Editorial Porrúa; primera edición; México, D.F.; 1975.
- SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo; Tomo I; Ed. Porrúa; decimotercera edición; México D.F. 1985.

- TENA RAMIREZ, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Ed. Porrúa; vigésima edición, revisada y aumentada; México D.F.; 1984.
- TOCQUEVILLE, Alexis de; La democracia en América; Fondo de Cultura Económica; México, D.F.; 1973.
- WEBER, Max; Economía y Sociedad; Fondo de Cultura Económica; México, D.F.; 1964.
- WHITE, Leonard D.; Introducción al Estudio de la Administración Pública; Compañía General de Ediciones; México, D.F., 1964.
- WILLOUGHBY, W.F.; Principles of Public Administration; The John Hopkins Press; Baltimore, MD., 1927.
- WILSON, Woodrow; Estudio de la Administración; RAPI; edición conmemorativa del vigésimoquinto aniversario del INAP.

VI.3. OTRAS FUENTES.

- DE LA MADRID HURTADO, Miguel; El Marco Legislativo para el Cambio; Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social de la Presidencia de la República; Tomos 1 y 3; México D.F.; 1983.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel; El Marco Reglamentario para el Cambio; Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social de la Presidencia de la República; Tomo 1; México D.F.; 1983.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 12 de diciembre de 1958.
- DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 16 de diciembre de 1958.
- EL GOBIERNO MEXICANO; Presidencia de la República; Nos. 1 y 16; México D.F.; 1989-1990.
- HERRERA Y LASSO, Manuel; Artículo publicado en "Excelsior"; 29 de diciembre de 1950.
- LEDN DE LA BARRA, Luis; Memoria de la Academia Nacional de Historia y Geografía; Boletín # 8.

-PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994; Poder Ejecutivo Federal; Secretaría de Programación y Presupuesto; México, D.F.; 1989.

-PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA; Secretaría de la Contraloría General de la Federación; México, D.F.; 1986.

-SALINAS DE GORTARI, Carlos; Discursos de Campaña; Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional; México, D.F.; 1987-1988.

-SANTOS GUAJARDO, Vicente; Informe de Actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 1955.