

EL REGLAMENTO INTERIOR Y EL MANUAL DE ORGANIZACION

INSTRUMENTOS BASICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Primera edición: Marzo de 1972
Reedición: Junio de 1972

I N D I C E

	PAGINA
I INTRODUCCION	5
II ANTECEDENTES	7
III DICTAMENES FORMULADOS POR DIVERSAS COMISIONES QUE ESTUDIARON EL PROBLEMA DE LOS REGLAMENTOS INTERIORES	11
IV NATURALEZA JURIDICO-FORMAL DEL REGLAMENTO INTERIOR; PAPEL QUE LE CORRESPONDE DENTRO DEL SISTEMA NORMATIVO QUE RIGE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	
a) Lugar que ocupa el Reglamento Interior en la estructura del sistema normativo (Constitucional) del Estado Mexicano.	
b) El reglamento interior como principal instrumento para la descentralización administrativa, a través de la delegación de facultades.	13
V LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS	17
VI DIFERENCIAS ENTRE EL REGLAMENTO INTERIOR Y EL MANUAL DE ORGANIZACION	27
VII TEXTO DEL DECRETO DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1971	31
VIII ANALISIS DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES QUE CONTIENE EL NUEVO TEXTO DE LOS ARTICULOS 26 y 28	33
IX RECOMENDACIONES SOBRE LA DELEGACION DE FACULTADES EN SUS SUBALTERNOS, POR PARTE DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL	35
APENDICE	
RELACION DE TEXTOS HISTORICOS LEGISLATIVOS, PRECEDENTES DE LOS ARTICULOS 26 y 28 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO VIGENTE.	39

I. INTRODUCCION

La Reforma Administrativa del gobierno federal constituye un proceso permanente de revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos del Poder Ejecutivo. Este proceso está directamente a cargo del Presidente de la República y tiene por objeto conseguir que la Administración Pública Mexicana cumpla, cada vez más eficientemente, su importante papel en la promoción de los objetivos nacionales, especialmente de aquellos que se refieren al desarrollo y a la justa redistribución del ingreso.

La promoción y la coordinación del programa de reforma, por Acuerdo Presidencial¹ han sido encomendadas a la Secretaría de la Presidencia. Esta dependencia se ha propuesto contar con la participación de los responsables operativos en cada entidad del Poder Ejecutivo en el análisis de las diversas áreas sometidas a estudio. Para ello ha constituido diversos Comités Técnico Consultivos, en los que se conocen y analizan los puntos de vista y las experiencias que van surgiendo en el ámbito interno de cada dependencia.

5

El Comité de Organización y Métodos² a principios de 1971 recomendó que cada dependencia del Ejecutivo formulara su correspondiente Manual de Organización; empero, habiéndose percatado de la confusión existente entre el contenido que solía darse a este tipo de instrumento, y el que se le asignaba a los Reglamentos Interiores, solicitó del Comité de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas³ un estudio sobre la naturaleza y características del Reglamento Interior.

Atendiendo a esta solicitud, el Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas acordó, como uno de los principales puntos de su agenda de trabajo para 1971, el estudio de este problema. Para ello, partió del análisis de lo dispuesto en los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. La tarea tenía por objeto no sólo precisar el contenido del Reglamento Interior a fin de diferenciarlo claramente del relativo al Manual de Organización, sino del de otros instrumentos de apoyo administrativo, con el propósito de que sean complementarios entre sí, y no, como ha acontecido en ocasiones, duplicatorios y aún contradictorios⁴.

1 Acuerdo del 27 de enero de 1971.

2 Constituido por los jefes de las Unidades de Organización y Métodos del Sector Público.

3 Integrado por los directores jurídicos o sus equivalentes de las distintas dependencias, y coordinado por el C. Procurador General de la República.

4 Véase capítulo III "DICTAMENES FORMULADOS POR DIVERSAS COMISIONES QUE ESTUDIARON EL PROBLEMA DE LOS REGLAMENTOS INTERIORES".

A fines de 1971 el Comité de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas presentó, por conducto del Procurador General de la República, un informe que sirvió de base para que el Secretario de la Presidencia elevara a la consideración del C. Presidente de la República un proyecto que recogía las valiosas aportaciones que surgieron del trabajo interdisciplinario y de la coordinación existente entre los diversos Comités Técnico Consultivos que participaron en el estudio.

La aceptación de este proyecto por parte del Ejecutivo Federal sirvió de base a la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado⁵, que en su oportunidad fue aprobada por el H. Congreso de la Unión. Con esta medida se intenta resolver los principales problemas y trabas que se presentaban con la anterior redacción de dichos preceptos.

La Secretaría de la Presidencia ha elaborado el presente documento con el objeto de difundir las razones que motivaron las reformas a la citada Ley, esperando que sea de utilidad para orientar el criterio de las dependencias que están en proceso de formular —o revisar— su Reglamento Interior, su Manual de Organización, o ambos.

En su parte inicial se ofrece una breve síntesis del origen de los Reglamentos Interiores en nuestro derecho positivo. Se analizan los distintos criterios que fueron sucesivamente adoptados para su elaboración, hasta llegar a la ambigua redacción que presentaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida en 1958.

En los siguientes apartados se presentan comentarios acerca de los principales problemas originados por la antigua redacción de los artículos ahora reformados. Más adelante se señala la naturaleza jurídica del Reglamento Interior: su fundamento constitucional; el lugar que ocupa en el sistema de legitimidad del Estado, y su función para determinar la competencia de las autoridades responsables. A continuación se plantea una explicación de la naturaleza informativa de los Manuales Administrativos, en especial la del Manual de Organización y la del de Procedimientos, presentada por el Comité Técnico Consultivo de Organización y Métodos. Posteriormente se ofrece un análisis de la diferencia entre el Reglamento Interior y el Manual de Organización. Se reproducen, además, la exposición de motivos y el nuevo texto de los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tal y como los recoge el "Diario Oficial" del 12 de enero de 1972. AÑO DE JUAREZ.

Finaliza este documento con un análisis de las principales modificaciones que contiene el nuevo texto de los artículos reformados, con la Recomendación del Comité de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas sobre la delegación de facultades en sus subalternos, por parte de los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, y con la inclusión, a manera de apéndice, de una relación cronológica de las disposiciones relacionadas con el Reglamento Interior.

5 Decreto promulgado el 27 de diciembre de 1971 y publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 12 de enero de 1972. AÑO DE JUAREZ.

Los autores de la legislación administrativa se han preocupado, a lo largo de la vida independiente del país, por asegurar la legitimidad que requieren los actos de la Administración Pública, buscando, al mismo tiempo, contar con una organización eficaz de las dependencias del Ejecutivo. En ocasiones esto se ha logrado plenamente, sin embargo han existido momentos en que por garantizar la legitimidad de los actos administrativos se ha descuidado su eficacia operativa.

1821:

El Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821, fue la primera disposición que permitió a los ministros² proponer al Jefe del Estado "las reformas y mejoras" que se creyesen conducentes "en los cuerpos y normas dependientes de su ministerio", así como "combinar con los demás ministros" lo que pudiese "convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración".

7

1836:

Las llamadas Siete Leyes Orgánicas Constitucionales de 1836 prescribían que el gobierno formaría "un reglamento para el mejor despacho de sus Secretarías" y lo pasaría al Congreso para su aprobación³.

Por tratarse de una disposición aprobada y expedida por el Congreso, este precepto constituye un antecedente de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Los titulares de las dependencias no podrían decidir sobre el particular, sino sólo colaborar en la formulación del proyecto global.

1891:

De 1843 a 1891 se emitieron disposiciones jurídicas que modificaron la estructura orgánica de la Administración Pública, sin referirse de manera explícita a la organización interior de las dependencias.

En el decreto que establecía el procedimiento para la distribución de funciones entre las Secretarías de Estado, del 13 de mayo de 1891, se introdujo la modalidad de que cada Secretaría procediera "a su organización interior" de conformidad con las prevenciones de dicha disposición.

1 Para mayor detalle histórico, véase el apéndice de este documento.

2 Artículo 2o., fracción IX.

3 Artículo 33 de la Ley IV.

1934:

La anterior situación se mantuvo hasta la expedición de la Ley de Secretarías de Estado de 2 de marzo de 1934. Esta disposición señalaba en su artículo 16 que cada una de las dependencias del Ejecutivo elaboraría "...los reglamentos administrativos, decretos y órdenes del Presidente de la República" en lo correspondiente a cada una de ellas.

El artículo 21 de dicha Ley establecía que "el despacho y resolución de los asuntos de las Secretarías y Departamentos de Estado correspondería originalmente a sus Titulares", pero que "para la mejor organización y división del trabajo dentro de cada dependencia los propios *titulares podrían delegar esta facultad, en casos concretos o para determinados ramos, en los subsecretarios, jefes y secretarios generales y oficiales mayores, quienes resolverían y firmarían por acuerdo de aquellos*".

Esta disposición señalaba que la decisión de delegar atribuciones a los altos funcionarios de una dependencia era facultad de su respectivo titular. De esta manera, se buscaba que la organización interna de cada entidad gubernamental pudiera ser revisada por su titular a fin de que respondiera con la prontitud requerida a las variantes situaciones que se fueran presentando en la práctica.

1935:

Posteriormente, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1935, se previó la existencia de Reglamentos Interiores, que serían expedidos por el Presidente de la República, *en los que se fijarían las "actividades internas" de cada una de las Secretarías y Departamentos*.

8 Con esta redacción se introdujo un elemento de ambigüedad pues la misma ley conservó en su artículo 25 la frase de que "para la mayor (sic) organización del trabajo y su adecuada división en los respectivos reglamentos interiores", *los titulares podrían delegar su facultad de despacho y resolución" en casos concretos o para determinados ramos, en los funcionarios subalternos"*.

En efecto, resultaba aparentemente contradictorio autorizar a los titulares a delegar su mencionada facultad, si al mismo tiempo se establecía que las actividades internas de las dependencias —entre las que también debieron considerarse a aquellas que constituían el ejercicio de esa facultad— serían fijadas en los Reglamentos Interiores. Parecía que, o bien la delimitación de actividades internas, que era el objeto principal de estos instrumentos normativos, excluía la posibilidad legal de una posterior delegación de facultades, o bien, que dicha delegación anulaba en gran medida el objeto de estos instrumentos.

1939:

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1939, no sólo no resolvió el problema al reproducir los conceptos contradictorios de la Ley interior, sino que lo complicó aún más al agregar que en los Reglamentos Interiores de las Secretarías y Departamentos, se debía establecer "la distribución precisa (...) de las labores correspondientes de cada una de las oficinas de su jurisdicción".

Lo anterior ocasionó que no pocos Reglamentos Interiores se llenasen de detalladas descripciones acerca de las funciones, adscripción, objetivos, políticas y procedimientos de distintas unidades administrativas de diversos niveles hasta llegar, en ocasiones, a incluir gráficas de organización (organogramas).

4 Subrayado por los recopiladores.

5 Artículo 25.

6 Artículo 26.

Este exceso de detalle jurídico obstaculizó el adecuado funcionamiento administrativo de las dependencias, pues provocaba que el más pequeño cambio orgánico administrativo de la dependencia, o bien había que someterlo a la compleja solemnidad del Reglamento Interior —que como se ha visto, sólo podía ser emitido, renovado o modificado por el Presidente de la República—, o tenía que ejecutarse al margen de éste.

1946:

La Ley de Secretarías de 1946 tampoco resolvió el problema pues conservó el mismo texto. Nuevamente, las modificaciones a los Reglamentos Interiores que se hicieron en virtud de esta Ley volviéronse prontamente obsoletas ya que, al igual que en los reglamentos anteriores, intentaban abarcar hasta el menor detalle administrativo y de operación de cada dependencia.

Por otra parte, las cambiantes necesidades administrativas no siempre podían esperar a que se llenaran todos los requisitos de legalidad para modificar los Reglamentos Interiores en casos en que, sin variar las atribuciones genéricas de una dirección, por ejemplo, se fusionaban dos subdirecciones, desaparecía una oficina o se la incluía dentro de un nuevo departamento, se cambiaba de adscripción una sección administrativa, o se simplificaba un procedimiento.

Si bien para crear una nueva unidad administrativa bastaba su inclusión en el Presupuesto de Egresos, sus actos seguían desvinculados del sistema de competencias legítimas del Gobierno Federal, por no estar consignados en el Reglamento Interior que de esta forma pronto dejaba de retratar la realidad operativa de las dependencias, con las consecuencias jurídicas inherentes.

1958:

Para complicar más aún esta situación, la Ley de 1958 no sólo conservó el mismo texto de las de 1939 y 1946, sino que estableció, además, una tercera fuente de confusión y rigidez administrativas al determinar en su artículo 26 "que para la mejor organización del trabajo" los titulares de cada dependencia podrían "delegar en funcionarios subalternos una o algunas de sus funciones administrativas *no discrecionales*, para casos o ramos determinados". La definición de las funciones discrecionales y las no discrecionales no siempre llegó a determinarse con claridad.

9

Por esta razón se volvió punto menos que imposible la efectiva descentralización administrativa —desconcentración desde el punto de vista jurídico— que se requería para resolver ágilmente los trámites burocráticos de cada dependencia.

Cuando se creaban unidades administrativas físicamente descentralizadas, éstas, por no contar con facultades expresamente delegadas, se convertían sólo en un intermediario más ante el órgano central, que continuaba igualmente congestionado.

Conviene señalar que, a lo largo de todo el período reseñado, hubo momentos en que la confusión y la ambigüedad aumentaron a tal grado que algunas dependencias no distinguieron con claridad la diferencia existente entre el *reglamento interior*⁷ y los *reglamentos de condiciones generales de trabajo*⁸ y, en algunas ocasiones, ni la que existe entre estos instrumentos y los *reglamentos de escalafón*⁹.

7 Los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado rigen esta norma, que debe especificar las competencias que se ejercen en una dependencia.

8 Normas que deben indicar cuáles son las condiciones generales de trabajo y de administración de personal de cualquier institución, pública o privada. Están previstas en la Ley Federal del Trabajo, artículos 422 y 423 y en el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

9 Artículo 49 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

III. DICTAMENES FORMULADOS POR DIVERSAS COMISIONES QUE ESTUDIARON EL PROBLEMA DE LOS REGLAMENTOS INTERIORES

En los últimos quince años, dos comisiones para el estudio de la Administración Pública mexicana, una académica y otra oficial, señalaron los problemas que existían en torno a los Reglamentos Interiores de las Secretarías y Departamentos de Estado.

La primera fue la Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública¹, que funcionó en la década de los cincuenta, patrocinada por el Instituto de Administración Pública, A. C. Los integrantes del grupo encontraron que:

“Las atribuciones de las distintas dependencias que integran el Ejecutivo Federal, están señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor. A su vez, cada una de las dependencias debe expedir un reglamento interno que norme sus actividades de conformidad con lo que se señala en el artículo 28 de la propia Ley”.

11

“Sin embargo, muchas dependencias del Ejecutivo no tienen un reglamento interior y cuando lo tienen resulta obsoleto, debido a los cambios registrados en la estructura de dichas dependencias”.

La segunda fue la Comisión de Administración Pública² dependiente de la Secretaría de la Presidencia. En el *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, que elaboró en 1967, después de hacer una investigación en las Secretarías y Departamentos de Estado para verificar los aspectos principales de organización y funcionamiento, señaló:

“No se encontraron, propiamente, instrumentos para la planeación administrativa encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructura y procedimientos”³.

1 Presidida por el Lic. Andrés Caso Lombardo e integrada por el Lic. Antonio Salas Ortega, el Sr. Enrique González Osés, el C.P. Sr. José Murillo Álvarez, el C.P. Lic. Alfredo Pellón Riveroll y el Lic. Juan Víctor Vergés.

2 Este grupo estuvo integrado por diversos funcionarios de la Secretaría de la Presidencia y contó con la asesoría de destacados catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estuvo presidida por el Lic. José López Portillo y Pacheco e integrada por el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma; el Lic. Emilio Mújica Montoya; el Lic. Guillermo Velázquez Herrera; el Lic. Carlos Tello Macías; el Lic. Fernando Solana Morales y el Lic. Gustavo Martínez Cabañas; fungieron como Secretario de la Comisión, el Lic. Carlos Vargas Galindo y como Secretario Técnico, el Lic. Alejandro Carrillo Castro.

3 Actualmente se establecieron ya las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos. Diario Oficial, Enero 28/1971.

"La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes secretarías y departamentos de estado están determinados, de una manera amplia y en ocasiones confusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas, que se han ido estableciendo a lo largo del tiempo, sin que se haya hecho una depuración, selección, actualización y codificación de las mismas. Esto provoca, en algunos casos, serias dificultades administrativas".

"No se encontraron reglamentos interiores en todas las dependencias. Cuando los hay, se trata casi siempre de documentos francamente obsoletos. Incluso los reglamentos interiores elaborados más recientemente adolecen de un grave vicio: quieren abarcarlo todo. Pretenden ser un manual de organización de la secretaría o departamento de estado, un manual de algunos puestos principales de la dependencia (secretario de estado, sub secretario, oficial mayor, algunos directores), un reglamento interior para el manejo del personal etc.⁴. Y es imposible que un solo documento, que además se ha confeccionado de una manera empírica, pueda sustituir a los diferentes instrumentos que recomiendan las técnicas administrativas. En ningún caso había los elementos administrativos modernos que requiere un gran organismo público".

"Cada secretaría y departamento de estado ha establecido una serie de niveles jerárquicos. Sin embargo, no existe sobre este punto un criterio común a lo largo de toda la escala de jerarquías".

"Los estudios administrativos demuestran la conveniencia de establecer de una manera técnica los niveles jerárquicos y, además, de revisar de tiempo en tiempo estos niveles para irlos acoplando a las necesidades de la evolución del aparato administrativo".

4 Subrayado por los recopiladores.

IV. NATURALEZA JURIDICO-FORMAL DEL REGLAMENTO INTERIOR Y PAPEL QUE LE CORRESPONDE DENTRO DEL SISTEMA NORMATIVO QUE RIGE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

La Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, con base en los anteriores diagnósticos, se abocó al estudio de la problemática del Reglamento Interior. De dicho análisis se desprende que, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad del Congreso de la Unión distribuir, mediante una Ley, los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría. En esta Ley, denominada de Secretarías y Departamentos de Estado, se consigna la distribución de competencias entre las entidades que dependen directamente del Ejecutivo.

Por otra parte, la institución del Reglamento Interior constituye, por decirlo así, un desdoblamiento de la Ley que la propia Constitución autoriza a realizar al Ejecutivo, quien lo expide en uso de su facultad reglamentaria¹.

Respecto a la facultad para expedir reglamentos, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el criterio de que los secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República². La Suprema Corte ha señalado que el Presidente no sólo no puede delegar su facultad reglamentaria, sino que tampoco el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación:

"Conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación"³.

a) *Lugar que ocupa el Reglamento Interior en la estructura del sistema normativo (constitucional) del Estado mexicano.*

En virtud de su naturaleza jurídica, el Reglamento Interior forma parte del sistema normativo del Estado mexicano. Una breve explicación de la estructura de dicho sistema permitirá esclarecer el lugar que en él le corresponde al Reglamento Interior.

El término "estructura normativa" constituye una convención de análisis que utilizan los juristas para explicar, en Teoría del Derecho, cómo la validez de cada norma depende de una norma anterior, misma que debe tener un ámbito de validez más amplio y una mayor jerarquía que la norma que de ella se deriva.

1 Artículo 89 de la Constitución.

2 Jurisp. de la S.C.J. 1917-1954 Tesis 890

3 Quinta Epoca: Tomo LXXIV, Pág. 5093, Llave Ramón Tomo LXXIV, Pág. 9379. Fernández Teodoro. (Pág. 269.- Tesis 224 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1917-1965. Tercera Parte. Segunda Sala).

Para la Teoría Jurídica, el Derecho constituye un sistema y, por lo tanto, todo acto humano ha de considerarse, para estos efectos, como enmarcado en un ámbito jurídico, o sea que toda conducta humana está jurídicamente condicionada. El orden jurídico así concebido puede imaginarse como una pirámide normativa, de cuyo vértice —la Constitución— depende la validez de las disposiciones secundarias, y cuya vigencia normativa se da en un determinado lugar y en un tiempo definido.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversas facultades, expresas e implícitas, que se asignan a órganos encargados de las principales funciones del Gobierno (Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial), de acuerdo con el título III Constitucional. (Véase el esquema de la figura 1, letras A, B, C, D).

El Órgano Legislativo (Fig. 1, B-E) tiene facultad para formular leyes y decretos entre las cuales se encuentra la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Art. 90 constitucional), que establece las respectivas competencias de las dependencias del Ejecutivo.

A su vez, el órgano encargado de la función ejecutiva encomendada al Presidente de la República está autorizado, en ejercicio de su facultad reglamentaria, para expedir, entre otros, los Reglamentos Interiores (Fig. 1, C-F-H), que deben referirse, de una manera específica, a la "competencia de las unidades administrativas de cada dependencia, así como a la forma en que los titulares deberán ser suplidos en sus ausencias"⁴ y en los cuales deben delimitarse las facultades que son de la exclusiva competencia del titular de cada dependencia y que deben ser ejercidas precisamente por él⁵, a fin de que se conozca con claridad cuáles son las facultades que sí pueden ser delegadas en sus subalternos.

El Reglamento Interior de cada Secretaría o Departamento de Estado (Fig. 1, H-I) se fundamenta, pues, en la Constitución y en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Su función principal consiste en establecer las esferas de competencia de las unidades administrativas internas de las dependencias, al tiempo que debe contener el mecanismo para suplir las ausencias temporales del titular de cada una de ellas.

Del Reglamento Interior derivan su respectiva autoridad las diversas unidades administrativas de las dependencias, para poder ejecutar actos o decisiones de naturaleza jurídico-administrativa (Fig. 1, I-J), que, de acuerdo con nuestro orden legal, deben emanar de una autoridad competente o por instrucciones suyas. Así, los titulares de las dependencias actúan por acuerdo del Presidente de la República⁶ y, por su parte las autoridades administrativas de cada dependencia actúan por acuerdo de su respectivo titular.

Los actos jurídico-administrativos, a su vez, crean, modifican o constituyen derechos y obligaciones de las personas mexicanas o extranjeras, que se encuentran sujetas al orden jurídico nacional. (Fig. 1, J-K).

Cuando estos actos son considerados irregulares por cualesquiera de las personas afectadas, éstas tienen el derecho de interponer, cuando así está previsto, recursos administrativos. El efecto del recurso administrativo puede ser la confirmación, la modificación o la nulificación del acto jurídico-administrativo impugnado. (Fig. 1, J-K-L-J).

Ahora bien, si el acto jurídico-administrativo fuese confirmado por efecto de los recursos mencionados, la persona afectada o inconforme puede acudir a la vía jurisdiccional procedente.

4 Art. 28, modificado, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

5 Art. 26, modificado, de la propia Ley.

6 Artículo 22 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En este caso, la sentencia podría confirmar, modificar o dejar sin consecuencias el acto del Ejecutivo que motivó la inconformidad (Fig. 1, J-K-D-G-J), realizando así el control de la regularidad de los actos administrativos.

De esta manera, el sistema retroalimenta, por así decirlo, su legalidad o legitimidad, al completarse nuevamente el circuito cerrado de este orden jurídico que constituye la estructura normativa del Estado mexicano.

El sistema normativo mexicano, sin embargo, se encuentra diseñado para recoger las transformaciones de una sociedad en desarrollo y por lo mismo la modificación de las normas legales que ya resulten inadecuadas y, de ser necesario, por las vías previstas en la propia Ley, la del mismo precepto constitucional. Así, la representación popular puede reformar las disposiciones legales ordinarias e inclusive las constitucionales (Fig. 1, I-K-A), estas últimas mediante el mecanismo que la propia Ley fundamental establece en su artículo 135.

Según se puede apreciar en el esquema anexo (Fig. 1), esta estructura jurídica difiere radicalmente de la estructura orgánica —estrictamente administrativa— de cada dependencia, que debe estar consignada en instrumentos de carácter administrativo interno entre los cuales quedan considerados los Manuales de Organización, los de Procedimientos, los de Políticas y los de Puestos.

b) *El Reglamento Interior como principal instrumento para la descentralización administrativa, a través de la delegación de facultades.*

Los diversos estudios y diagnósticos que se han elaborado dentro de los trabajos de Reforma Administrativa, han puesto de manifiesto la importancia que, para el logro de sus objetivos, tiene el proceso de descentralización administrativa. La descentralización constituye uno de los presupuestos básicos para la agilización y aumento de eficiencia en las funciones administrativas encomendadas al Titular del Ejecutivo.

15

La descentralización administrativa generalmente se la concibe como la distribución geográficamente dispersa de unidades administrativas o "delegaciones" de un órgano central, a las que se encarga desahogar, en el sitio de su ubicación, las funciones encomendadas a éste. Pero cuando esta descentralización administrativa —geográfica— no es acompañada de una delegación de facultades para que puedan desahogarse en dicho lugar los trámites administrativos correspondientes, deja de cumplirse la intención subyacente en la idea misma de descentralización.

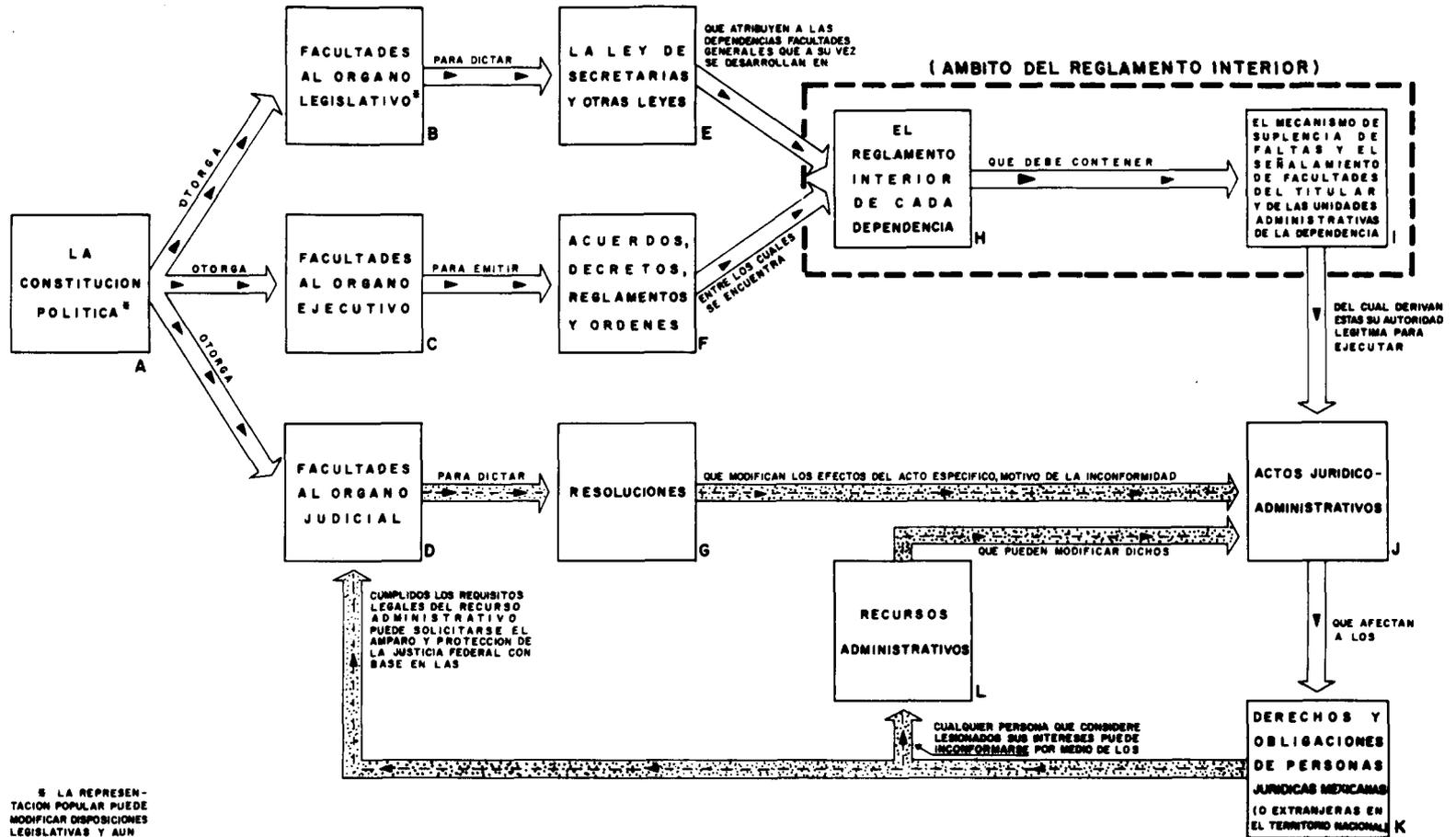
Ha sido el propio Titular del Ejecutivo quien ha señalado que:

"Padecemos, de siglos, de una centralización administrativa que hace que en todos los rumbos del país los ciudadanos tengan que ocurrir, perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas a oficinas públicas, teniendo que regresar luego —simplemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado— gastados y desilusionados a los pequeños sitios donde viven, a esperar, durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos".

"Pienso que un aspecto esencial de una reforma administrativa a fondo, será la descentralización en el manejo de asuntos públicos, a efecto de que baste ir a ciudades populosas o, simplemente, a la capital de cada entidad federativa, a efecto de que los ciudadanos sean atendidos por agencias federales en todo aquello que sea posible, para evitarles largos viajes a la capital de la República".

Al precisarse en la reforma del artículo 26 que pueden delegarse todas las facultades de los Titulares de las dependencias, excepto las que por ley o por disposición del Reglamento Interior deban ser ejercidas por los propios Titulares, se contribuye de manera importante al logro de una efectiva descentralización administrativa.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA NORMATIVO DEL ESTADO MEXICANO



§ LA REPRESENTACION POPULAR PUEDE MODIFICAR DISPOSICIONES LEGISLATIVAS Y AUN CONSTITUCIONALES

V. LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS

En el campo de las ciencias administrativas, se define un Manual como el documento que contiene en forma ordenada y sistemática, información sobre historia, atribuciones, organización, política o procedimientos de una entidad, así como las instrucciones o acuerdos que se consideren necesarios para el mejor desempeño de sus labores. De esta manera existen Manuales de Organización, de Procedimientos o de Políticas, entre otros, según sea el tipo de información que contengan.

Los Manuales Administrativos no pretenden sustituir ni duplicar a los instrumentos legislativos o legales que constituyen las decisiones gubernamentales, expresadas en forma de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes.

Los manuales, por otra parte, deben servir para explicar las normas más generales con un lenguaje que pueda ser entendido por los empleados de todos los niveles, y en su caso por los administrados, dando énfasis a la información de los procesos y procedimientos administrativos.

17

No obstante que los instrumentos legales y los Manuales Administrativos tienen propósitos distintos, aquéllos deben servir de base para la elaboración de éstos y, por tal razón, los funcionarios superiores deben estar atentos a que los cambios y enmiendas que se originen por la emisión de nuevos instrumentos legales se reflejen de inmediato en los Manuales Administrativos.

Los Manuales Administrativos facilitan además el adiestramiento y orientación del personal; coadyuvan a normalizar y controlar los trámites de procedimientos y a resolver conflictos jerárquicos y jurisdiccionales, así como otros problemas administrativos que surgen cuando el sistema de comunicación tiende a ser rígido.

En resumen, los manuales no deben ser simplemente una colección de leyes, decretos o reglamentos. En ese caso serían una duplicación de instrumentos legales, parte integrante del derecho administrativo. Si bien los manuales deben partir de dichos documentos jurídicos, su propósito fundamental es explicar en términos asequibles el *por qué* de las decisiones gubernamentales, ministeriales o departamentales y el *cómo* se deben aplicar en la práctica¹.

A solicitud del Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas, el Comité de Organización y Métodos elaboró un documento en el que se define a los Manuales de Organización y a los de Procedimientos, y se precisa su contenido, según el manual de que se trate. El texto del mencionado documento es el siguiente:

¹ LABARGE, E. P. *Elaboración y Usos de Manuales Administrativos*. San José, Costa Rica: ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA, 1962.

I. LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS

La eficiencia y oportunidad en el desarrollo de las funciones y actividades de cualquier organización, descansa en buena medida en la claridad y fluidez de las comunicaciones que en ella se establezcan para la transmisión de la información básica requerida.

Los Manuales Administrativos constituyen medios valiosos para la comunicación, y fueron concebidos dentro del campo de la administración para registrar y transmitir, sin distorsiones, la información referente a la organización y funcionamiento de una entidad, así como la de las subunidades internas que la constituyen.

La necesidad de contar con Manuales Administrativos en las dependencias se ha hecho imperativa no sólo por mandato legal, sino debido al creciente volumen de sus operaciones, al incremento de su personal, a la adopción de técnicas modernas y a la complejidad misma de las estructuras administrativas. Todo ello hace imprescindible el uso de instrumentos administrativos que faciliten la actuación de los elementos humanos que colaboran en la obtención de los objetivos y el desarrollo de las funciones de las entidades del Sector Público Federal, así como para proporcionar la información que requieren los administrados en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones frente a la Administración Pública.

II. CLASIFICACION

Los Manuales Administrativos pueden ser clasificados en atención a su contenido, grado de detalle o área de aplicación, entre otros criterios. La clasificación adoptada por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos permitirá a los titulares de las dependencias cumplir, de manera adecuada, con la obligación de expedir "los Manuales de Organización y de Procedimientos necesarios", que les impone el nuevo texto del artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

1. Por su área de aplicación los manuales podrían considerarse:
 - a) *Macroadministrativos*.- Los que se refieren al Sector Público en su conjunto, o a una parte del mismo, pero siempre que involucren a varias entidades. Ejemplos: El Manual de Organización del Gobierno Federal y el Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Adquisiciones².
 - b) *Microadministrativos*.- Se refieren a una sola entidad; pueden referirse a toda ella en forma global o a alguna o algunas de las subunidades administrativas que la conforman. Ejemplo: Los Manuales de Organización que debe elaborar cada dependencia de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
2. De acuerdo con su contenido los Manuales Administrativos se pueden clasificar en:
 - Manuales de Organización.
 - Manuales de Procedimientos.
 - Manuales de Políticas.
 - Manuales de Contenido Múltiple.

2 Publicados por la Secretaría de la Presidencia.

MANUALES DE ORGANIZACION

Este tipo de manuales registra y mantiene actualizada la información detallada sobre las atribuciones, estructura, funciones de las unidades administrativas que integran la dependencia, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación y coordinación, los grados de autoridad y responsabilidad y la descripción de puestos de los altos funcionarios; además se complementa con organogramas que representan en forma esquemática la estructura de su organización.

CONTENIDO DE LOS MANUALES DE ORGANIZACION

- **Identificación.**- Todo Manual de Organización debe registrar, en primer término, el nombre del organismo o de la unidad administrativa a que se refiere; la aclaración de si se trata de un manual de organización general o específico, y el lugar y la fecha de su elaboración.
- **Directorio.**- Consiste en la relación de los funcionarios y de los cargos que ocupan dentro de la estructura de organización de una entidad o unidad administrativa, y permite cumplir más adecuadamente las funciones del Manual de Organización.
- **Prólogo.**- Explicación de los propósitos que se pretenden cumplir a través del manual, del ámbito de su aplicación, de la ocasión³ en que se elabora o se efectúa la última revisión, así como la mención de las unidades administrativas que participan en su elaboración y demás consideraciones y observaciones que se juzguen pertinentes.
- **Antecedentes Históricos.**- Breve descripción de las razones o causas que dieron origen a la entidad y mención de la información sobresaliente en su desarrollo y evolución.
- **Base Legal.**- Enumeración de las disposiciones constitucionales, leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y circulares, de los cuales se derivan las atribuciones de cada entidad o de las unidades administrativas comprendidas en ellas.
- **Atribuciones.**- Transcripción aparte de los incisos y textos en los que se señalan las atribuciones de las unidades administrativas contenidas en el manual.
- **Estructura Orgánica.**- Relación ordenada y sistemática de los principales cargos y de las unidades administrativas adscritas a éstos, codificados en tal forma que sea posible visualizar los niveles jerárquicos y las relaciones de dependencia. Ejem.:
 - 1.0 Secretario
 - 1.0.1 Asesoría Técnica
 - 1.1 Subsecretario
 - 1.1.1 Dirección de Prensa
- **Organograma.**- Representación gráfica de la estructura de organización en la que se muestran los principales cargos y las unidades administrativas de la entidad. Los organogramas que se refieren a una entidad administrativa en particular deberán mostrar los principales cargos y los puestos que la integran.

³ Generalmente son punto de partida de las tareas de reforma administrativa, asignación de nuevas funciones, creación de nuevas organizaciones internas, reasignación de funciones, etc.

- **Descripción de Funciones.**- Relación detallada de las funciones que corresponden a cada uno de los principales cargos y a las distintas unidades administrativas. Cuando el manual se refiere a una unidad administrativa en particular, esta descripción corresponde a las actividades que integran cada uno de los puestos.

MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

Los procedimientos administrativos son un conjunto de operaciones ordenadas en secuencia cronológica que precisan la forma sistemática de hacer determinado trabajo de rutina. Pueden registrarse de diversas maneras gráficas y escritas y también pueden catalogarse con muy diferentes criterios.

Los Manuales de Procedimientos administrativos son aquellos instrumentos de información en los que se consignan, en forma metódica, los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una dependencia. En ellos se describen, además, los diferentes puestos o unidades administrativas que intervienen y se precisa su responsabilidad y su participación. Suelen contener información y ejemplos de los formularios, impresos, autorizaciones o documentos necesarios, máquinas de oficina a utilizar y cualquier otro dato que pueda auxiliar en el correcto desarrollo de las actividades.

CONTENIDO DE LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

- **Identificación del procedimiento a que se refieren.**- La descripción de un procedimiento debe iniciarse con la determinación de la operación u operaciones que lo conforman. Así mismo debe señalar la dependencia y la subunidad administrativa a que se refiere y la fecha de su elaboración.
- **Objetivo del Procedimiento.**- Exposición del propósito que se persiga con el procedimiento.
- **Ambito de Aplicación.**- Enunciación de las subunidades administrativas o de los puestos que intervienen en el procedimiento de que se trata. Esta enunciación puede hacerse en el orden jerárquico de las autoridades que intervienen o bien en el orden de su aparición dentro del procedimiento.
- **Políticas de Operación.**- A fin de facilitar el cumplimiento de las responsabilidades de los distintos elementos que intervienen en el desarrollo de un procedimiento, es necesario determinar en forma explícita las políticas, criterios o lineamientos que les permitan realizar sus actividades sin tener que consultar constantemente a los niveles jerárquicos superiores.
- **Descripción de las Operaciones.**- En este capítulo se deben presentar en forma secuencial cada una de las operaciones que hay que realizar dentro de un procedimiento, explicando en qué consiste y señalando la unidad administrativa o el puesto responsable de su ejecución. Es conveniente codificar las distintas operaciones, de manera que se facilite su comprensión aun en los casos de varias alternativas en una misma operación.
- **Fluxogramas.**- A efecto de permitir la visualización de conjunto de un procedimiento, es conveniente graficar el flujo de las operaciones de forma que se muestren las unidades que participan, las operaciones que realizan y la secuencia de las mismas, para lo cual pueden utilizarse símbolos convencionales que permitan una fácil interpretación.
- **Formularios.**- Las formas impresas que se utilizan dentro de un procedimiento para captar, registrar y proporcionar informes, deben también formar

parte del Manual de Procedimientos, ya sea intercalándolas en la operación en que se originan o incluyéndolas como apéndices del mismo.

Un Manual de Procedimientos puede contener: a) el procedimiento para una operación determinada, b) los procedimientos de las operaciones que competen a una subunidad administrativa, o c) todos los procedimientos de las distintas operaciones que realiza una dependencia del Ejecutivo. En la práctica lo más recomendable es que la Unidad de Organización y Métodos concentre la información de los Manuales de Procedimientos que se elaboran en cada dependencia a fin de que pueda vigilar su actualización.

Es conveniente que siempre que se formule o se revise un Manual de Procedimientos, se consignen en el cuerpo del mismo la conformidad de cada una de las unidades administrativas a que se refieran.

PROCEDIMIENTOS PARA SU ELABORACION

El Manual de Organización se elabora con el concurso de la Comisión Interna de Administración de cada dependencia apoyada por sus Unidades de Organización y Métodos y de Programación, mientras que la elaboración del proyecto de Reglamento Interior compete a los propios titulares auxiliados por sus respectivos departamentos de asesoría jurídica.

Es recomendable, sin embargo, que exista una gran coordinación entre las Unidades de Programación, de Organización y Métodos y de Asesoría Jurídica de cada dependencia, a fin de intercambiar la información necesaria para la elaboración de ambos documentos.

En la mayoría de los casos podría resultar conveniente que los trabajos encaminados a la revisión o elaboración de un Manual de Organización precedan a aquellos que se dirijan a la revisión o elaboración de un nuevo Reglamento Interior.

De esta manera, en el curso de la formulación de aquel instrumento administrativo se detectarían problemas de carácter orgánico, que sugieran la necesidad de variaciones, adecuaciones, cambios o corrección de deficiencias en la asignación o delegación de competencias. De lo contrario, el instrumento jurídico, por ser menos flexible, podría llegar a constituirse en serio obstáculo a reformas administrativas que requiriese la dependencia.

ESTRUCTURA ORGANICA (ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL) DE UNA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL

(EJEMPLO)

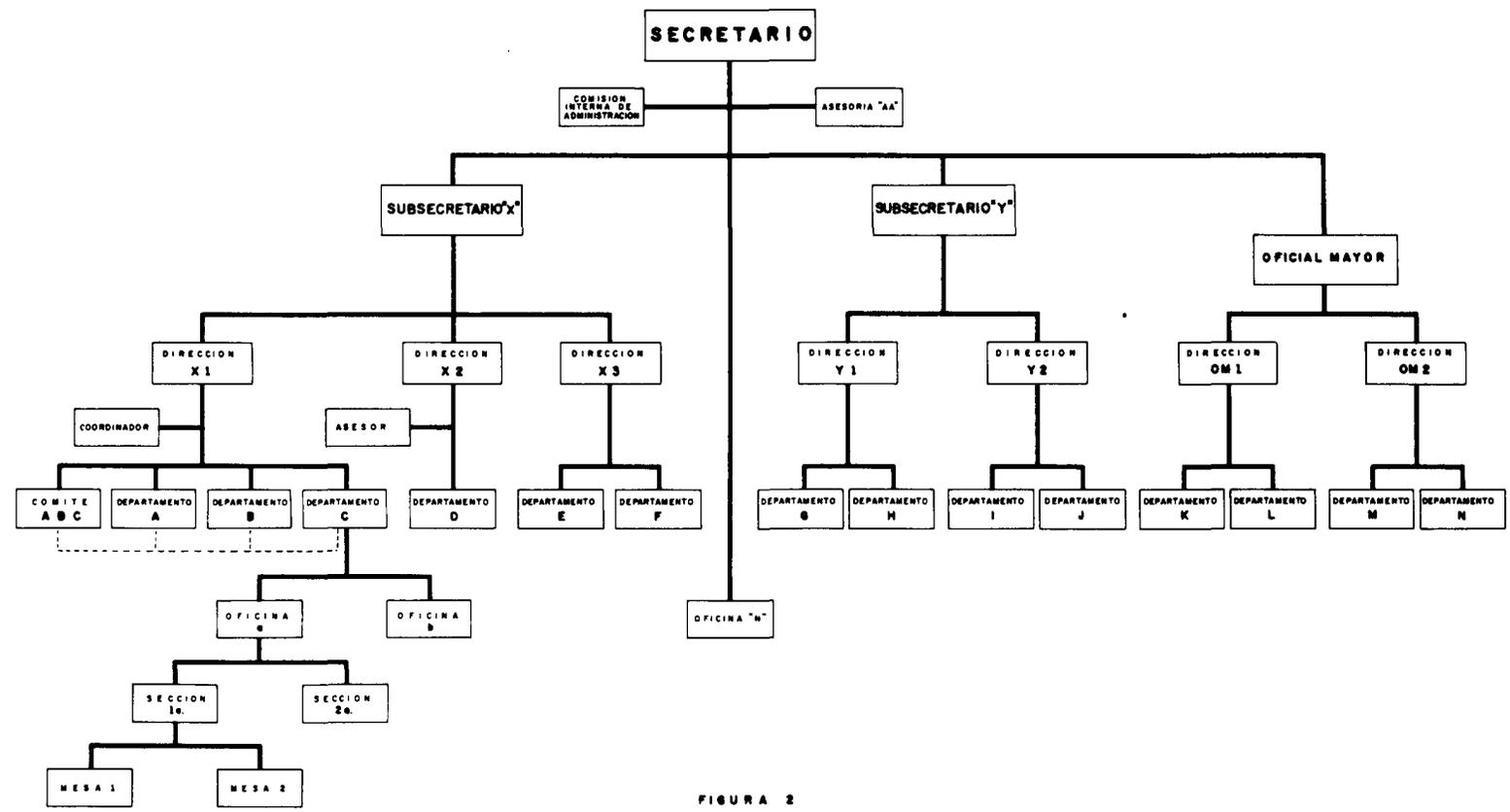


FIGURA 2

**ESTRUCTURA FUNCIONAL (ORGANOGRAMA FUNCIONAL) DE UNA DEPENDENCIA
(EJEMPLO)**

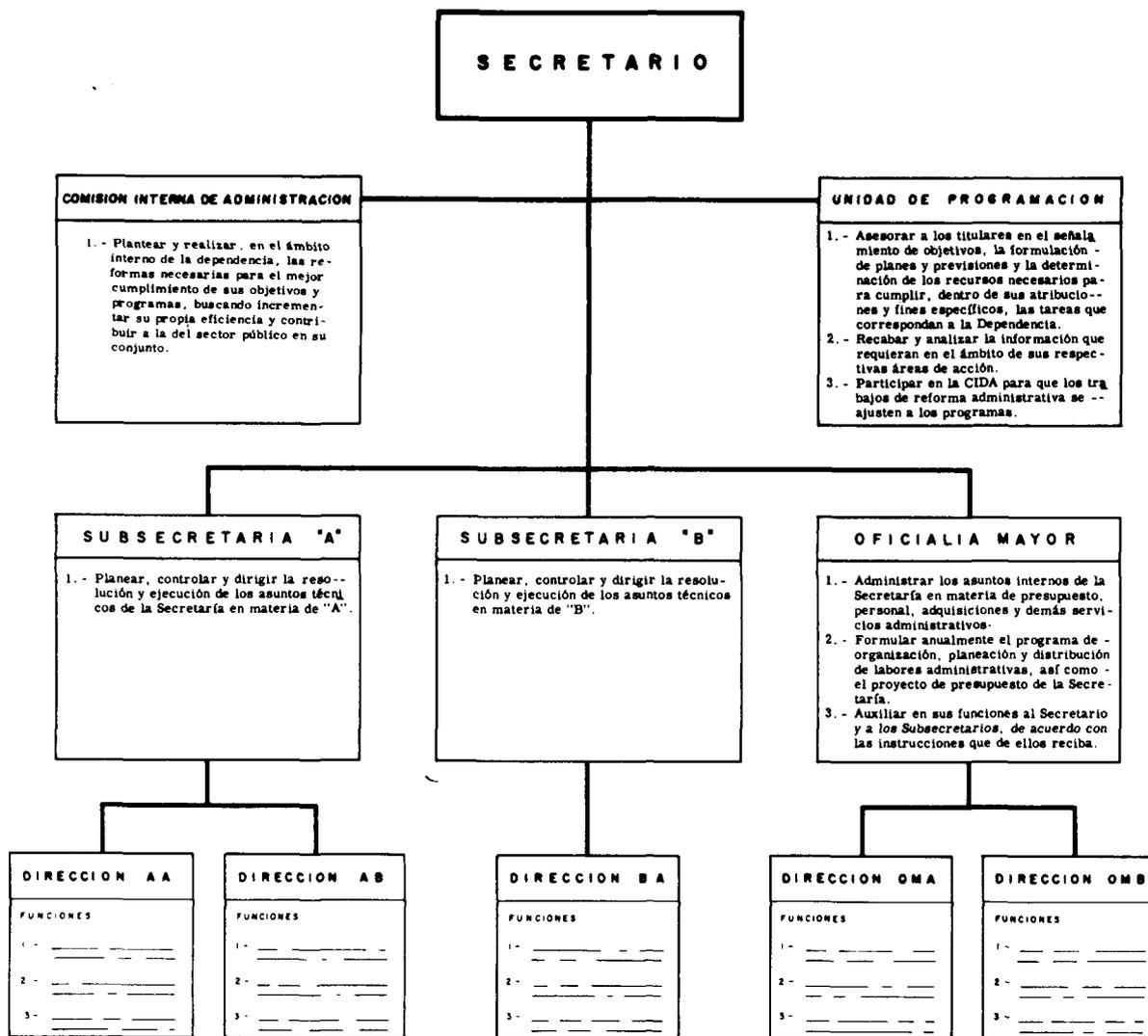
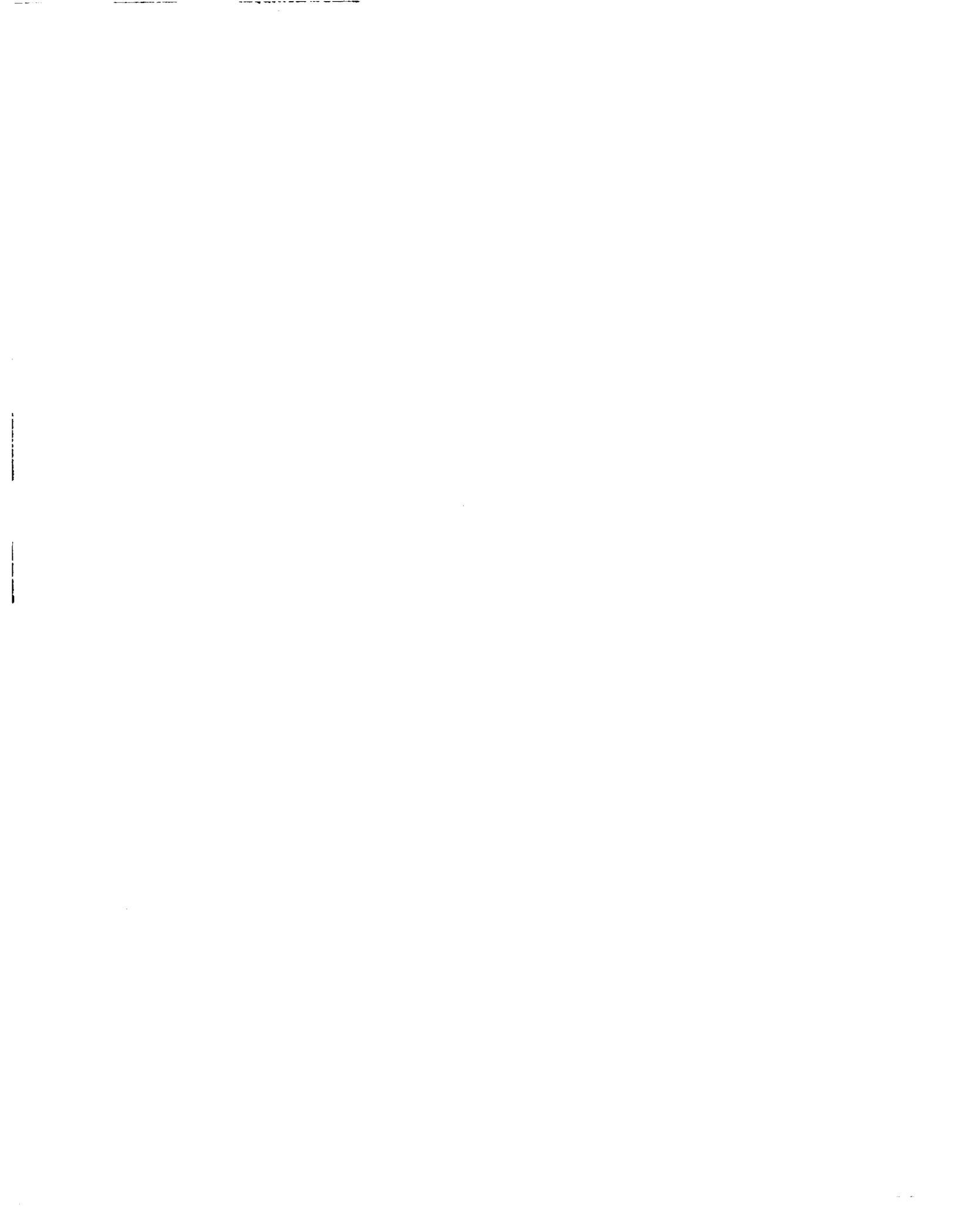


FIGURA 3



**COMITE TECNICO CONSULTIVO DE UNIDADES DE ORGANIZACION
Y METODOS DEL SECTOR CENTRAL**

Conformidad y Aprobación del Documento
"Definición y Contenido de los Manuales de Organización
y de Procedimientos" para su presentación al Comité Técnico
Consultivo de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION
Sr. Lic. Francisco Sandoval S.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
Dr. José Chanes Nieto

DEPARTAMENTO DE LA INDUSTRIA MILITAR
Lic. Cuauhtémoc Ibáñez

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Ing. Armando Romero M.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO
Y TERRITORIOS FEDERALES
Lic. Fernando Mendoza M.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
Ing. Rubén Vilchis Melgarejo

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
C.P. Francisco de Paula G.

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL
Gral. Brig. José González García

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
Ing. José Antonio Carranza Palacios

SECRETARIA DE GOBERNACION
Lic. Alfredo Gomeztagle Cruz

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Lic. María García Díaz

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Lic. César Vélez de la Rosa

SECRETARIA DE MARINA
Cap. de Corb. Julio Antonio de Miguel

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS
Lic. Francisco Camarena N.

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL
Lic. Alfredo Castillo Rojas

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
Lic. Xavier Ponce de León

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS
Ing. Leobardo Palomino Benson

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES
Lic. Santiago Meyer Picón

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA
C.P. Amaro Flores Sánchez

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
Lic. Jorge Guerrero H.

DEPARTAMENTO DE TURISMO
Lic. Rafael Vizcaíno Velasco

COORDINADOR

Lic. Alejandro Carrillo Castro
Director de Estudios Administrativos
Secretaría de la Presidencia.

VI. DIFERENCIAS ENTRE EL REGLAMENTO INTERIOR Y EL MANUAL DE ORGANIZACION

Las principales diferencias que se presentan entre el Reglamento Interior y el Manual de Organización podrían resumirse de la siguiente manera:

A) Diferencia Esencial.

El Reglamento Interior comprende la estructura jurídica, es decir, la distribución de competencias dentro de cada entidad. Las relaciones que establece entre los diversos órganos son básicamente relaciones de Derecho Administrativo.

El Manual de Organización contiene, en cambio, información sobre la estructura orgánica y funcional, los mecanismos de coordinación y comunicación y los principales procedimientos operativos. Describe las relaciones orgánicas, operativas, que se dan entre las unidades administrativas de la dependencia, enunciando sus funciones, así como los objetivos de las políticas que tienen señaladas, y por ello es un instrumento de apoyo al funcionamiento administrativo.

27

B) Diferencia Formal.

La diferencia se encuentra en el procedimiento para la reforma o derogación del Reglamento Interior, ya que en cualquiera de ambos casos se requiere su expedición por el Ejecutivo y su publicación en el Diario Oficial. Los Manuales son, en cambio, instrumentos más flexibles, ya que los expide el titular de cada dependencia, y no requieren su publicación en el mencionado órgano, facilitando así la introducción de modificaciones conforme ocurran cambios en la estructura orgánica, en las funciones, en los objetivos, en las políticas y en los procedimientos que se describen en su texto.

ESQUEMA GRAFICO DE LOS RESPECTIVOS AMBITOS DEL REGLAMENTO INTERIOR Y DEL MANUAL DE ORGANIZACION

Los distintos ámbitos de acción del Reglamento Interior y del Manual de Organización en cada dependencia, se presentan esquemáticamente en la Figura 4. Su mecánica interna responde a dos enfoques lógicos y a dos niveles administrativos diferentes.

En el nivel superior, el Reglamento Interior otorga facultades legales, dentro de los límites de las competencias que para cada institución señalan las leyes. El titular de la Secretaría o Departamento de Estado es el depositario original de esas facultades y, según el artículo 26, puede delegar su autoridad por medio de acuerdos internos (ver Capítulo IX, Pág.35), salvo en los casos que la propia ley señale.

Para obtener el eficaz cumplimiento de sus facultades delegables, el titular puede auxiliarse de diversas unidades administrativas a las que encomienda directamente dichas funciones. Por lo que respecta a las facultades no delegables, el titular puede, sin embargo, auxiliarse de diversas unidades administrativas encargadas de funciones de asesoría y de preparación de la información que necesite para la toma de decisiones.

De esta manera, queda claro que los acuerdos que se refieran a la delegación interna de facultades, así como la información adicional sobre la estructura orgánica de la dependencia, la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, sus sistemas de comunicación y coordinación, deben contenerse en el Manual de Organización.

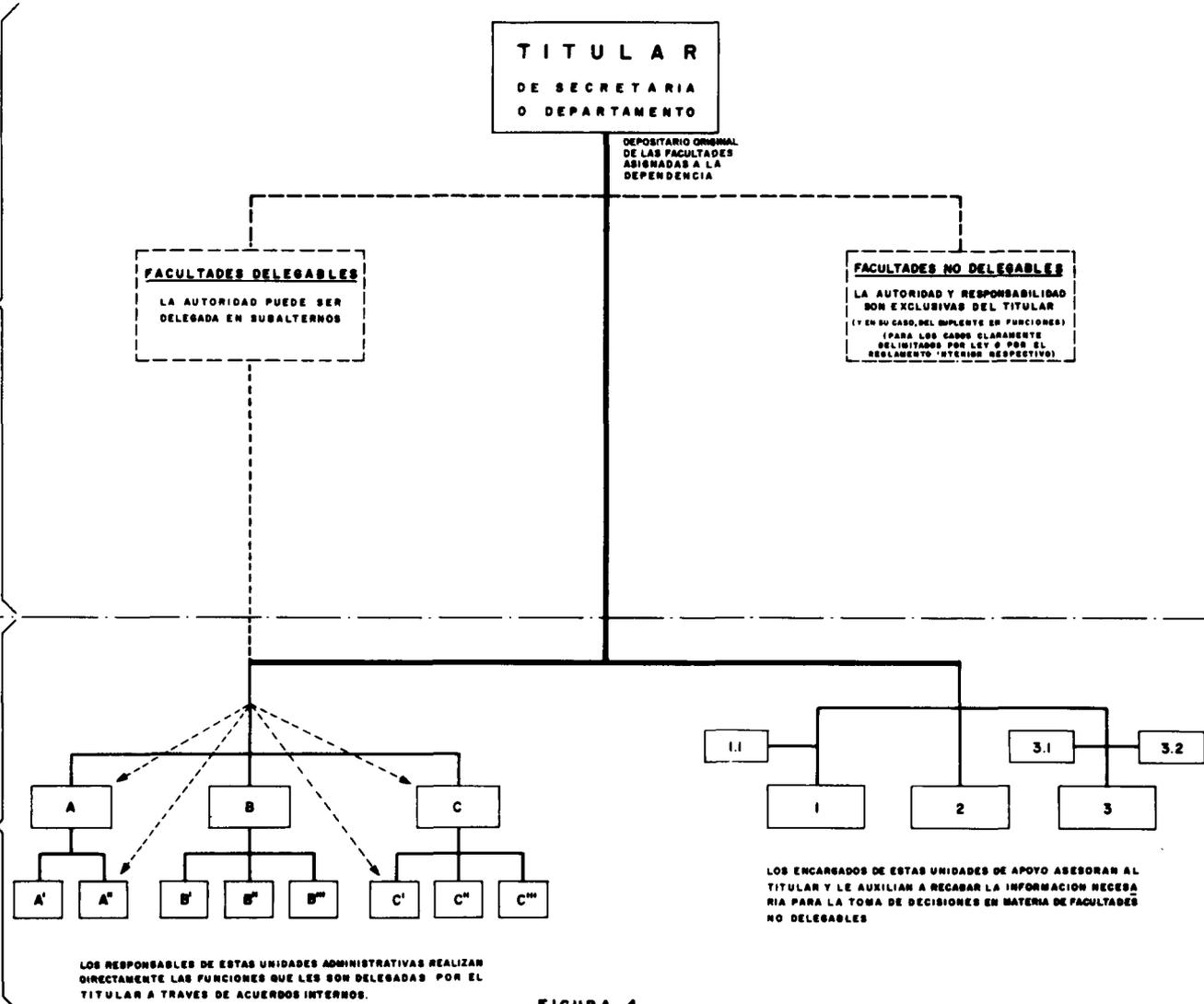
AMBITOS DEL REGLAMENTO Y DEL MANUAL DE ORGANIZACION EN CADA DEPENDENCIA

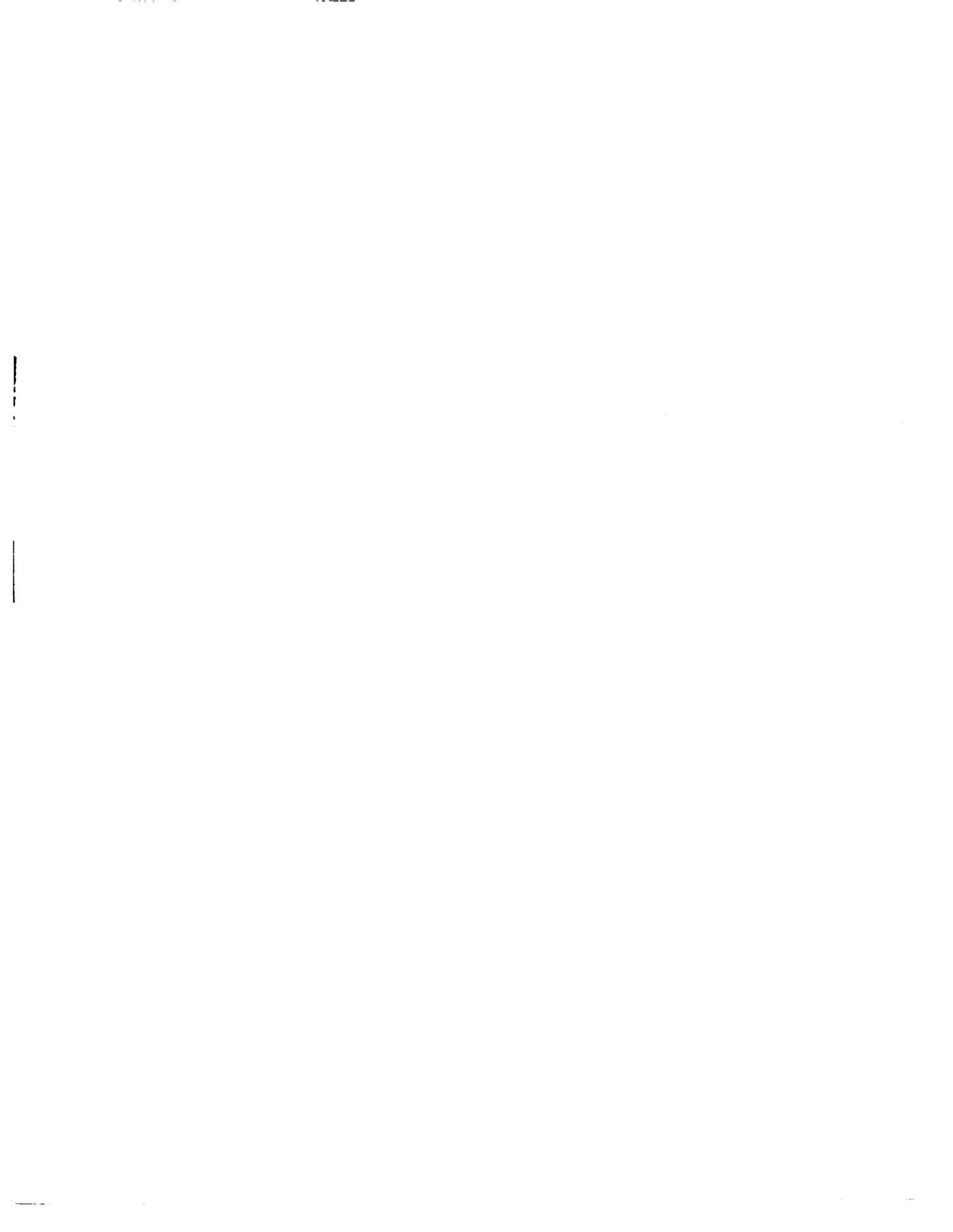
AMBITO DEL REGLAMENTO INTERIOR.

Señalamiento de la competencia y facultades del Titular de la Secretaría especificando cuáles se delegan en subalternos y cuáles, en virtud de disposición legal o del Reglamento Interior, deberán ser ejercidas precisamente por el respectivo Titular. Señalamiento de la forma en que los Titulares deberán ser suplidos en sus ausencias.
(Artículos 25 y 26)

AMBITO DEL MANUAL DE ORGANIZACION.

Información sobre los acuerdos internos en los que el titular delega facultades, la estructura orgánica y la forma de realizar actividades de las diversas unidades administrativas de la dependencia, así como los sistemas de comunicación y coordinación que deseen establecerse para la mejor realización de las tareas internas.
(Artículo 26)





VII. EXPOSICION DE MOTIVOS Y TEXTO DEL DECRETO DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1971

A) *Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 26 y 28, enviada al Congreso de la Unión por el Titular del Ejecutivo:*

"El desarrollo que en todos los órdenes ha experimentado el país, hace necesaria la revisión y adecuación de los mecanismos de la Administración Pública, con el fin de que pueda cumplir con mayor eficiencia sus funciones".

"Uno de los principales instrumentos que sirven de base a la realización de las tareas de la Administración Pública es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por medio de la cual ese H. Congreso distribuye los negocios que han de estar a cargo de cada dependencia del Ejecutivo Federal. Esta Ley dispone en sus artículos 26 y 28 que para la mejor organización del trabajo, los titulares podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades, así como la forma de suplirlos en sus ausencias".

31

"Empero, la redacción de dichos artículos contiene algunas imprecisiones respecto del tipo de facultades que pueden ser delegadas, y de la autoridad competente para expedir el Reglamento Interior de la respectiva Secretaría o Departamento de Estado".

"Estas imprecisiones, aunadas al excesivo detalle a que puede conducir una interpretación literal del artículo 28, en ocasiones han originado que los Reglamentos Interiores comprendan preceptos que corresponden a otro tipo de instrumentos de administración interna, como los Manuales de Organización y de Procedimientos, por lo que se vuelven prontamente obsoletos o no reflejan la realidad orgánica administrativa de la respectiva dependencia. Manuales que por no requerir de la formalidad de ser expedidos por el Titular del Ejecutivo, como acontece con los Reglamentos Interiores, pueden mantenerse más fácilmente actualizados".

"Como uno de los propósitos del Ejecutivo Federal a mi cargo, consiste en estructurar una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor a los intereses del país, se estima conveniente simplificar las normas de organización de las dependencias públicas, procurando establecer unidad de criterios en torno a los instrumentos administrativos que requieren para un mejor ejercicio de las funciones que les han sido atribuidas".

"Por ello, al margen de una mayor claridad en los artículos antes citados, se propone que la delegación de facultades y responsabilidades para el despacho de los asuntos de orden administrativo en las dependencias del Ejecutivo Federal, asegure por igual la eficiencia administrativa y el respeto a las garantías ciuda-

danas; por lo que en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa.

B) *DECRETO que reforma y adiciona los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

REFORMAS A LOS ARTICULOS 26 y 28 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para quedar como sigue:

ARTICULO 26.- Corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por Ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares.

ARTICULO 28.- En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia, así como la forma en que los Titulares deberán ser suplidos en sus ausencias.

El Titular de cada dependencia expedirá los Manuales de Organización y de Procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica y la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, D. F. a 27 de diciembre de 1971

VIII. ANALISIS DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES QUE CONTIENE EL NUEVO TEXTO DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Del texto actual de los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se desprende lo siguiente:

- A) Que el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de cada Secretaría y Departamento de Estado, corresponde originalmente a los titulares.
- B) Que, para la mejor organización del trabajo, dichos titulares a través de acuerdos internos podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por Ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo deban ser ejercidas específicamente por ellos o, en sus ausencias, por el encargado de suplirlos temporalmente.
- C) Que el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado será expedido por el Presidente de la República.
- D) Que en este reglamento se debe establecer la competencia de las unidades administrativas de la dependencia, así como la forma en que los titulares deberán ser suplidos en sus ausencias temporales para asegurar que no se detenga el trámite y la resolución de los asuntos a su cargo.
- E) Que, para el mejor funcionamiento de la dependencia, el titular deberá expedir así mismo Manuales de Organización y de Procedimientos que deben contener información útil para la buena marcha administrativa de cada entidad. Fundamentalmente deberán incluir los acuerdos internos en los que el titular delegue facultades en sus subalternos así como información sobre la estructura orgánica, la forma de realizar las actividades de las diversas unidades administrativas de la dependencia, así como los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan.
- F) Que estos manuales, así como los demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados.

Esta nueva redacción de los artículos 26 y 28 disipa varias de las dudas que originaba la antigua redacción y que fueron expresadas en el capítulo de ANTECEDENTES.

— Queda claro que el Reglamento Interior es expedido por el Presidente de la República y que debe contener *exclusivamente* la distribución de facultades o competencias entre las unidades administrativas de la dependencia, así como el mecanismo de suplencia de los titulares en sus ausencias temporales.

— Se reafirma que los titulares de las dependencias pueden, por medio de acuerdos internos, delegar en sus subalternos las facultades que estimen pertinentes, siempre y cuando ni otras leyes ni el Reglamento Interior estipulen lo contrario. Con esta medida se facilita el camino para realizar uno de los propósitos fundamentales de la Reforma Administrativa: la efectiva descentralización de las actividades de las dependencias del Ejecutivo.

— Se elimina el problema de tener que distinguir las funciones administrativas no discrecionales de las discrecionales, para efectos de su delegación en funcionarios subalternos, lo cual no siempre fue suficientemente claro.

— Se suprime la fuente de rigidez que se estableció en las leyes de secretarías desde 1939, según las cuales el reglamento, además de distribuir las facultades de los funcionarios, debía señalar las "labores correspondientes a cada una de las oficinas", lo cual se prestaba a incluir detalles administrativos excesivos para un instrumento normativo.

— Al no exigirse que el Reglamento Interior contenga detalladas relaciones de aspectos orgánicos y operativos de las dependencias, se establecen para cumplir esa función informativa, por primera vez en la historia de la Administración Pública mexicana, los Manuales de Organización y de Procedimientos y demás instrumentos de apoyo administrativo interno que se requieren para garantizar el funcionamiento ágil y organizado de las dependencias.

Esa tarea de ubicación, estructuración, distribución y afinación constante de labores, es necesario que opere con la discrecionalidad del titular de la dependencia, de acuerdo con las decisiones que se deriven de su creatividad administrativa, sin las rígidas ataduras a que lo circunscribían anteriormente con un Reglamento Interior excesivamente detallado.

34

Para mantener la eficiencia de cada entidad administrativa, su estructura de organización y sus funciones deben revisarse periódicamente, haciéndolas constar en instrumentos administrativos más flexibles que el Reglamento Interior, el que sólo debe contener las competencias o facultades genéricamente encomendadas a las dependencias de la entidad.

IX. RECOMENDACION SOBRE LA DELEGACION DE FACULTADES EN SUS SUBALTERNOS, POR PARTE DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL

En este capítulo se transcribe la Recomendación que formuló, el 8 de febrero de 1972, el Comité Técnico Consultivo de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas del Sector Público, sobre la delegación de facultades por parte de los titulares de las dependencias del Ejecutivo en sus subalternos, de acuerdo a lo que establece el nuevo texto del artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Es la siguiente:

COMITE TECNICO CONSULTIVO DE CODIFICACION Y ANALISIS DE NORMAS JURIDICAS DEL SECTOR PUBLICO

Febrero 8 de 1972.
"AÑO DE JUAREZ"

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, el Congreso de la Unión, a través de una Ley, distribuirá los que han de estar a cargo de cada Secretaría de Estado.

Con base en dicho precepto, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, además de establecer las dependencias del Poder Ejecutivo de la Federación, señala los asuntos que a cada una le corresponde despachar, es decir, establece el ámbito de competencia de las diferentes entidades que estructuran el Poder Ejecutivo Federal.

Ahora bien, la competencia se "objetiviza" o manifiesta a través de las funciones que realizan las dependencias, mismas que desde el punto de vista jurídico, se traducen en el ejercicio de facultades y el cumplimiento de obligaciones.

En ese orden de ideas, el artículo 22 del ordenamiento jurídico citado, dispone que dichas funciones las ejercen los titulares por acuerdo del Presidente de la República y les corresponden originalmente, conforme al numeral 26 de la propia Ley; empero, para la mejor organización del trabajo de su dependencia, por lo que hace a las facultades, podrán delegarlas en sus subalternos, siempre y cuando por Ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo, no deban ser ejercidas precisamente por ellos.

Ahora bien, dentro de las funciones que los ordenamientos jurídicos consignan, algunas se refieren precisamente a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado y no a las entidades, por ejemplo, el artículo 27 de la citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reitera que la facultad constitucional del "refrendo" corresponde al Secretario de Estado respectivo; el Código Fiscal de la Federación faculta al titular de la Secretaría o Departamento a que el asunto corresponda para

que a su juicio decida qué sentencias del Tribunal Fiscal son recurribles por las autoridades; así mismo, la Ley Federal de Reforma Agraria, faculta al Titular del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias, etc.

Por el contrario, numerosas funciones se le atribuyen en forma genérica a la dependencia, V.gr: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, resuelve sobre el recurso de oposición al procedimiento ejecutivo, función que no necesariamente debe ser ejercida por su titular, ya que la puede delegar en algunos de sus subalternos.

Y por último, otras disposiciones normativas se refieren específicamente a la unidad administrativa encargada de aplicar su contenido, como acontece con la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados que en su artículo 3o. dispone que la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, tendrá a su cargo la aplicación de dichas normas en el Distrito y Territorios Federales y en los reclusorios dependientes de la Federación.

En otros términos, si las leyes o el Reglamento Interior aplicables, no le atribuyen expresamente al Titular de una dependencia el ejercicio de una función, la facultad que de ella dimana podrá delegarla en un subordinado jerárquico, en el entendido de que deberá ser en aquél en que por razones de la materia, esté en aptitud de realizarla, precisamente porque el reglamento interior establezca la competencia de la unidad administrativa que dirige o jefatura dicho subordinado o porque la disposición normativa que se trate aluda a ella.

Las anteriores consideraciones son congruentes con el contenido del primer párrafo del artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el que se expresa que en el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia. Obsérvese que el precepto en cuestión, acorde con la fracción I del artículo 89 de la Ley Suprema, le confiere al Presidente de la República la facultad de expedir dicha disposición.

Para delegar las facultades que no le estén expresamente conferidas ni por disposición legal ni por el Reglamento Interior, el Titular de cada dependencia expedirá los acuerdos relativos mismos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Los acuerdos que se refieran a la delegación interna de facultades, conjuntamente con la información sobre la estructura orgánica de la dependencia y la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas así como sobre sus sistemas de comunicación y coordinación, deberán incluirse en el Manual de Organización que se mantendrá permanentemente actualizado.

**EL COMITE TECNICO CONSULTIVO DE CODIFICACION Y ANALISIS DE NORMAS
JURIDICAS ESTA INTEGRADO POR:**

EL PRESIDENTE DEL COMITE

Lic. Pedro Ojeda Paullada.
Procurador General de la República.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

Lic. Horacio Castellanos Coutiño.
Director Jurídico Consultivo y de Legislación.

SECRETARIA DE GOBERNACION.

Lic. Julio Patiño.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Gral. Brig. y Lic. Jorge Rico Schroeder.
Procurador General de Justicia Militar.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Lic. Genaro Martínez Moreno.
Procurador Fiscal de la Federación.

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Lic. Salvador Pliego Montes.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Lic. Mario Ruiz de Chávez.
Director Jurídico.

37

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS.

Lic. Javier Juárez Villaseñor.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

Lic. Fernando Lanz Duret.
Director Jurídico.

DEPARTAMENTO DE TURISMO.

Lic. Saúl Varela Hamui.
Director General de Servicios Jurídicos.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

Lic. Oscar Galeano Pérez.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE MARINA.

Lic. José Athié Carrasco.
Director Jurídico.

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL.

Lic. Javier Rondero Zubieta.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

Lic. Fausto Pintado Borrego.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS.
Lic. Guillermo González López.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.
Lic. Javier Cu Delgado.
Director General Jurídico y de Revalidación de Estudios.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
Lic. Juan N. García Ordóñez.
Director Jurídico.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
Lic. Agustín Téllez Cruces.
Director Jurídico.

EL SECRETARIO TECNICO
Lic. Alejandro Carrillo Castro.
Director de Estudios Administrativos.
SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

A P E N D I C E

RELACION DE TEXTOS HISTORICO-LEGISLATIVOS PRECEDENTES DE LOS ARTICULOS 26 y 28 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

(No contiene preceptos que constituyan antecedentes explícitos)

39

Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal. 8 de noviembre de 1821.

Artículo II, fracción 9.- "Proponer las reformas y mejoras que se crean conducentes en los cuerpos y normas dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros lo que pueda convenir al bien general del estado en todos los ramos de su administración".

CONSTITUCION.
5 de octubre de 1824.

(No contiene antecedentes explícitos).

Siete Leyes Orgánicas Constitucionales.
29 de diciembre de 1836.

Artículo 33. Ley Cuarta.- "El Gobierno formará un reglamento para el mejor despacho de sus Secretarías y lo pasará al Congreso para su aprobación".

Bases de Organización Política de la República Mexicana.
12 de junio de 1843.

Artículo 99. Título V.- El ministro formará un reglamento, especificando los negocios que correspondan a cada ramo, y lo presentará al Congreso dentro del primer periodo de sesiones para su aprobación.
Este reglamento no podrá reformarse o alterarse sin permiso del Congreso.

Bases Provisionales para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución.
22 de abril de 1853.

(No contiene antecedentes explícitos).

Decreto que establece la Secretaría de Estado y Gobernación.
12 de mayo de 1853.

(No contiene antecedentes explícitos).

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.
15 de mayo de 1856.

(No contiene antecedentes explícitos).

CONSTITUCION.
5 de Febrero de 1857.

(No contiene antecedentes explícitos).

Decreto que establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado.
13 de mayo de 1891.

Transitorio.- Los expedientes relativos a los ramos que deban pasar a otras Secretarías, les serán remitidos desde luego, por las que actualmente los tuvieren y *cada Secretaría procederá a su organización interior de conformidad con las prevenciones de esta Ley**.

CONSTITUCION.
5 de Febrero de 1917.

(No contiene antecedentes explícitos).

Ley de Secretarías de Estado.
25 de diciembre de 1917.
D. O. 31 de diciembre de 1917.

(No contiene antecedentes explícitos).

Decreto creando el Departamento de Estadística Nacional.
30 de diciembre de 1922.
D. O. de 12 de enero de 1923.

(No contiene antecedentes explícitos).

Decreto por el cual se creó el Departamento de Trabajo y se cambió la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por la de Secretaría de Economía Nacional.
30 de noviembre de 1932.

(No contiene antecedentes explícitos).

Ley de Secretarías de Estado.
22 de marzo de 1934.
D. O. de 6 de abril de 1934.

Artículo 16. Cada una de las dependencias del Ejecutivo a que se refiere esta Ley, elaborará los proyectos de las leyes que se refieran a las materias de su competencia, así como los reglamentos administrativos, decretos y órdenes del Presidente de la República, en cuanto a cada una de ellas corresponda.

Artículo 21. El despacho y resolución de los asuntos en las Secretarías de Estado o Departamentos corresponderá originalmente a los titulares de los mismos; pero la mejor organización del trabajo dentro de cada dependencia y su ade-

* (Subrayado por los editores de esta relación).

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
30 de diciembre de 1935.
D. O. de 31 de diciembre de 1935.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
30 de diciembre de 1939.
D. O. de 30 de diciembre de 1939.

Decreto que reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando la Secretaría de Marina.
31 de diciembre de 1940.
D. O. de 31 de diciembre de 1940.

cuada división, los titulares pueden delegar su facultad, en casos concretos o para determinados ramos, en los Subsecretarios, subjefes y secretarios generales y Oficiales Mayores, quienes resolverán y firmarán por acuerdo de aquéllos.

Artículo 22. El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero para la mayor organización del trabajo y su adecuada división en los respectivos reglamentos interiores se podrá delegar esa facultad en casos concretos o para determinados ramos, en los funcionarios subalternos.

Artículo 25. El C. Presidente de la República, dictará los reglamentos que fijan las actividades internas de cada una de las Secretarías y Departamentos a que se refiere esta Ley.

Artículo 22. El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado, corresponderá originalmente a los Titulares de dichas dependencias, pero para la mayor organización del trabajo y su adecuada división en los respectivos reglamentos interiores se podrá delegar esa facultad en casos concretos o para determinados ramos, en los funcionarios subalternos.

Artículo 25. El C. Presidente de la República dictará los reglamentos que fijan las actividades internas de cada una de las Secretarías y Departamentos a que se refiere esta Ley.

Artículo 26. En el reglamento interior de las Secretarías y Departamentos, se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de las mismas y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción.

(No contiene antecedentes explícitos).

Decreto que reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

30 de diciembre de 1940.

D. O. de 31 de diciembre de 1940.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

7 de diciembre de 1946.

D. O. 9 y 21 de diciembre de 1946.

Reglamento de la Ley anterior.

1o. de enero de 1947.

D. O. del 2 de enero de 1947.

Decreto por el cual se crea el Departamento de la Industria Militar.

26 de marzo de 1947.

D. O. del 16 de abril de 1947.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

23 de diciembre de 1958.

D. O. 24 de diciembre de 1958.

(Texto anterior).

(No contiene antecedentes explícitos).

Artículo 24. El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado, corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias, pero para la mejor organización del trabajo y su adecuada división en los respectivos reglamentos interiores, se podrá delegar esa facultad en casos concretos o para determinados ramos, en los funcionarios subalternos.

(No contiene antecedentes explícitos).

(No contiene antecedentes explícitos).

Artículo 26.- El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

Artículo 28. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de la misma y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción.

SE TERMINO DE IMPRIMIR ESTA SEGUNDA EDICION EN JUNIO DE 1972
BAJO EL CUIDADO DEL CENTRO DE DOCUMENTACION
DE LA DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS
SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

**DISEÑO Y PRODUCCION:
DIXEÑO, S.A. RIO BALSAS 101, 4o. PISO**

