

ANÁLISIS ORGÁNICO-PRESUPUESTAL DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. ¿INCONSISTENCIAS O CORRUPCIÓN?

ORGANIC-BUDGETARY ANALYSIS OF THE SECRETARIAT
OF CIVIL SERVICE. ADMINISTRATIVE INCONSISTENCY OR
CORRUPTION?

JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO*
GERARDO ALAN DÍAZ NIETO**

RESUMEN

La estructura orgánica de un gobierno tiene el propósito de llevar a cabo una serie de actividades que en su conjunto permita cumplir con los objetivos que anualmente se planean; y con ello cumplir con la teleología del Estado, es decir, la satisfacción del interés público. Para ello, el gobierno requiere de recursos económicos que permitan a cada unidad administrativa cumplir con su misión y de ahí deriva la necesidad de lo que en México se conoce como Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que, en su versión para el ejercicio fiscal de 2024, señala de forma puntual la asignación de recursos para dos subsecretarías dependientes de la Secretaría de la Función Pública. Sin embar-

* Doctor en Derecho adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; con líneas de investigación en derechos humanos y globalización, así como administración pública y derecho administrativo. Entre sus publicaciones se encuentran diversos artículos y libros; fvaaseso@gmail.com.

** Doctor en Derecho adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; con líneas de investigación en derecho a la identidad, justicia administrativa, administración pública y derecho administrativo. Entre sus publicaciones se encuentran diversos artículos y libros, gadn84@hotmail.com.

go, el Reglamento Interior vigente para dicha dependencia sólo señala la existencia de una sola subsecretaría; y esta discrepancia orgánico-presupuestal hace pensar en una gran inconsistencia administrativa o incluso en un acto de corrupción.

PALABRAS CLAVE: Presupuesto, subsecretaría, reglamento interior, estructura orgánica, corrupción.

ABSTRACT

The organic structure of a government has the purpose of carrying out a series of activities that, as a whole, allow the fulfillment of the objectives that are planned annually, and thus comply with the teleology of the State, that is to say, the satisfaction of the public interest. For this purpose, the government requires economic resources that allow each administrative unit to fulfill its mission, and from there derives the need for what in Mexico is known as the Federal Expenditure Budget (PEF), which in its version for the fiscal year 2024 points out in a timely manner the allocation of resources for two sub-secretariats under the Secretariat of Civil Service. However, the Internal Regulations in force for said agency only indicate the existence of a single sub-secretariat, and this organic-budgetary discrepancy suggests a great administrative inconsistency or even an act of corruption.

KEYWORDS: Budget, sub-secretariat, internal regulations, organizational structure, corruption.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El gobierno y la administración pública federal. 3. La Secretaría de la Función Pública. Estructura, organización y funcionamiento. 4. El Presupuesto de Egresos de la Federación 2024 y sus inconsistencias. 5. Conclusiones. 6. Referencias.

INTRODUCCIÓN

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un instrumento de política financiera que sirve para asignar recursos económicos a las dependencias, entidades y órganos del gobierno a efecto de que cumplan con su planeación que previamente se hace atendiendo a su estructura orgánica y las actividades que ésta debe realizar para satisfacer las necesidades de interés público existentes para un determinado periodo de tiempo.

Todas las dependencias federales cuentan con un presupuesto asignado, el cual se va desglosando conforme a diversos criterios, dentro de los cuales resalta la parte orgánica, de manera que cada área de la dependencia tenga los recursos para hacer frente a sus obligaciones legales.

El objetivo del presente trabajo consistirá en mostrar algunas inconsistencias existentes entre la estructura orgánica real de la Secretaría de la Función Pública, conforme a lo señalado en su Reglamento Interior y las asignaciones presupuestales otorgadas conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024.

Para el análisis planteado, se hará acopio del método inductivo bajo una perspectiva de investigación cualitativa, usando técnica de investigación documental.

1. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Para comenzar es preciso recordar que Estado y gobierno no son lo mismo: el primero es continente y el segundo, contenido. De acuerdo con George Jellinek, el Estado es un conglomerado de personas que se encuentran asentados en un determinado territorio y que cuentan con un poder de mando.¹ En este orden de ideas, ese poder de mando se traduciría en la idea de gobierno, y con este breve esquema es fácil advertir que Estado y gobierno no son lo mismo.

Entonces, el gobierno es la forma en que el poder de mando existente dentro de un territorio lleva a cabo acciones tendientes a satisfacer el interés de la mayoría. Para lograr tal cometido, y atendiendo a la tipología clásica de división del poder, surgen tres funciones primordiales: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Aunque no hay que perder de vista que con el paso del tiempo, y debido a la evolución social, han venido surgiendo funciones emergentes, diversas a las tradicionales. En el caso mexicano, éstas se han desarrollado por medio de los organismos constitucionales autónomos, los que han venido a complementar el funcionamiento gubernamental en áreas esenciales como la defensa de los derechos humanos o la organización electoral.

Dejando de lado las funciones legislativa y judicial por el momento, es menester analizar la función ejecutiva; análisis que habrá de realizarse desde la trinchera del gobierno en México.

De acuerdo con el artículo 80 constitucional, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un multidisciplinario que lo auxilie en un solo individuo al que se le conoce como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; circunstancia que a primera

¹ Ver George Jellinek, *Teoría general del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004

vista muestra la necesidad de que dicho individuo cuente con un equipo de trabajo para labores diarias. Esto ya que no hay que perder de vista que el presidente en México no sólo es jefe de Estado, sino también jefe de gobierno, atendiendo esta circunstancia a la forma de Estado, forma de gobierno y sistema de gobierno reinante en el país. En este sentido, México tiene una forma de Estado federal, una forma de gobierno republicano y un sistema de gobierno presidencial.

Dicho lo anterior, el equipo que auxilia al presidente de la República se le conoce como Administración Pública Federal, la cual asume una serie de competencias que en su conjunto posibilitan que la función presidencial cumpla con su cometido constitucional.

La administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.²

Es claro advertir que el presidente de la República por sí solo no puede realizar todas las tareas que el texto constitucional le encomienda. Es por ello que debe contar con un buen equipo de trabajo que le asista y le permita contribuir en la satisfacción de las necesidades de la población.

El Gobierno se sirve de la Administración Pública Federal para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación. La Administración Pública Federal, en consecuencia, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al presidente de la República, quien se apoya para ello directamente en las Secretarías y Dependencias del Estado. Al sistema de administración del Gobierno Federal se le denomina Administración

² Fernández Ruíz, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública*. México, Porrúa, 2014, p. 281.

Pública Federal, y opera a través de dependencias y entidades que dependen del poder ejecutivo.³

Hablar de la administración pública es hablar de un conglomerado de dependencias y entidades de la más variada naturaleza que llevan a cabo funciones que en conjunto contribuyen a la función ejecutiva del poder. En el caso mexicano, la Administración Pública Federal se divide a su vez en dos grandes secciones, pues la diversidad de objetivos que debe cumplir requiere de una heterogeneidad de componentes que bajo el mando del presidente deben funcionar como un reloj.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.⁴

La administración centralizada se refiere a “una forma de organización administrativa, en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.”⁵

En este sentido, las dependencias se aglutinan en torno del titular del Poder Ejecutivo bajo un esquema de una relación jerárquica de carácter vertical, y dentro del marco de la ley.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece el contenido de lo que

³ Secretaría de la Función Pública. Nociones básicas de la administración pública federal. México. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de https://imt.mx/images/files/SPC/curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm

⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁵ Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo*. México, Oxford, México, 2011, p. 46.

se conoce como la Administración Pública Federal centralizada, la cual está integrada de la siguiente manera:

- La Oficina de la Presidencia de la República;
- Las Secretarías de Estado;
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y
- Los Órganos Reguladores Coordinados.

De estas dependencias del Ejecutivo Federal, habrá que destacar lo relacionado con las Secretarías de Estado, las que son órganos administrativos centralizados con una competencia específica marcada por la ley a efecto de atender una determinada rama de la administración pública.

Las secretarías de Estado están encabezadas por un titular denominado “Secretario”, que responde directamente al presidente de la República. Para este efecto cada secretaría contará con una serie de competencias específicas dadas desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las que son desplegadas a través de una estructura orgánica ad-hoc que le es asignada a través de su propio Reglamento Interior.

Actualmente, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace referencia a las 19 secretarías de estado existentes más la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, dependencias que atienden las competencias que dicha ley les asigna de forma directa a partir del artículo 27.

Dentro del listado antes mencionado se encuentra la Secretaría de la Función Pública, dependencia motivo del presente trabajo y respecto de la cual se harán precisiones a continuación.

2. LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La Secretaría de la Función Pública es la dependencia del gobierno federal encargada de fiscalizar el buen funcionamiento

de la administración pública federal, a efecto de que cumpla a cabalidad con sus objetivos y contribuya enteramente a satisfacer el interés público.

Para la mejor comprensión del alcance de esta dependencia, se estima necesario hacer un pequeño recuento histórico de la misma, haciendo un recorrido a partir de inicios del siglo XIX y hasta la fecha.

El antecedente más remoto en el México independiente se ubica hacia el año de 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del entonces Ministerio de Hacienda. Este departamento se encargaba esencialmente de formular los presupuestos y la cuenta de Ingresos y Egresos nacionales. El Departamento de Cuenta y Razón fue reemplazado en el año de 1831 por la Dirección General de Rentas, área encargada de inspeccionar a la administración pública federal.

Con el paso del tiempo y en el camino de la consolidación de la centralización administrativa del gobierno federal, en 1867 la Secretaría de Hacienda quedó como única instancia encargada de la fiscalización en el ámbito federal. Su competencia poco a poco se fue reforzando, destacándose lo sucedido en 1881, ya que estaría a cargo de la glosa preventiva de la cuenta pública y la formulación de observaciones sobre la misma.

Para el año 1910, se estableció la Dirección de Contabilidad y Glosa, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; área encargada de realizar funciones de fiscalización, particularmente de la cuenta pública. La Dirección de Contabilidad y Glosa cedería su lugar al Departamento de Contraloría, área administrativa que fue creada mediante el artículo 13 de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, publicada el 31 de diciembre de 1917. A este departamento administrativo se le atribuyeron los siguientes temas: la contabilidad de la Nación; la contabilidad y glosa de todos los egresos e ingresos de la administración pública, deuda pública y la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Este departamento administrativo desapareció en el año de 1932 por

razones de naturaleza política, particularmente por no ser muy bien vista por quienes conformaban el gobierno.

Para el año de 1946, bajo el mandato presidencial de Miguel Alemán Valdés, fue creada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dando nacimiento a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la que de conformidad con el artículo 15 le correspondía lo siguiente:

[...] el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, con la celebración de actos y contratos de obras de construcción que se realicen por cuenta del gobierno federal, de los territorios federales y del departamento del Distrito Federal; con la vigilancia de la ejecución de los mismos y la intervención en las adquisiciones de toda clase. Igualmente será de su competencia, realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública.⁶

Bajo la presidencia de Adolfo López Mateos, durante la vigencia de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 24 de diciembre de 1958, surge la Secretaría del Patrimonio Nacional, cuya competencia estaba prevista en el artículo 7 de la misma. Esta dependencia se encargaba entonces de ciertos aspectos de control y vigilancia de la administración pública, destacándose lo señalado en la fracción XII que, en términos generales, estableció lo relacionado con el control y vigilancia financiera y administrativa de la operación del sector paraestatal.

Para el 29 de diciembre de 1976 se publicó una nueva ley denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), mediante la cual nacieron dos dependencias que asu-

⁶ *Diario Oficial de la Federación*. Ley de Secretarías y departamentos de Estado. 21 de diciembre de 1946. México. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198494&pagina=3&seccion=1

mirían competencias relacionadas con el control y vigilancia de la administración pública: la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Respecto de la Secretaría de Programación y Presupuesto destacan las atribuciones señaladas en las fracciones VI, VII y X del artículo 32 relacionadas con la vigilancia y evaluación de la inversión y gasto público, así como dictar medidas administrativas sobre responsabilidades oficiales vinculadas a la hacienda pública. Por su parte, la nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se encargaría, en términos generales, de las tres primeras fracciones del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: administrar y vigilar los bienes nacionales; y compilar, ordenar y revisar la normatividad aplicable en cuanto a la administración y vigilancia de los bienes de la nación.

Ya bajo el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado, el 29 de diciembre de 1982, en el marco de su plan de renovación moral insignia de su sexenio, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Mediante esta reforma se creaba una nueva dependencia federal encargada expreso del control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, además de vincularse con las contralorías internas de las demás dependencias y entidades de la administración pública federal. Esta dependencia llevó el nombre de Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

La SECOGEF comenzó siendo una dependencia de apoyo y vigilancia que participaba en todos los procesos administrativos del gobierno federal mediante la emisión de opiniones previas sobre todas aquellas normas y lineamientos que emitieran las otras dependencias y las coordinadoras de sector. Vigilaba la congruencia del ejercicio del gasto público con respecto a los presupuestos de egresos y, en su caso, aportaba elementos para la aplicación de medidas correctivas.⁷

⁷ Cámara de Senadores. Gaceta del Senado. México. Recuperado el 4 de abril

La SECOGEF mantuvo su denominación y sus funciones hasta la reforma a la LOAPF publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1994, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, donde adquiriría la denominación de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); y desde luego, se ampliaría su competencia, tal y como lo establecería su artículo 37. De dicho artículo destaca lo señalado en su fracción I que a la letra dice: “organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos”.⁸

Bajo la presidencia de Vicente Fox Quesada, el 10 de abril de 2003 fue reformada nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dando nacimiento a la actual Secretaría de la Función Pública. Esta fue heredera de la SECODAM, aumentando su competencia, particularmente respecto de la operación del sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, tal y como lo señalaba la fracción VI bis del artículo 37.

Con la presidencia de Enrique Peña Nieto, el 2 de enero de 2013 se publicó un decreto que reformaba nuevamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En su artículo segundo transitorio, se estableció que la Secretaría de la Función Pública desaparecería para dar cabida a un órgano con autonomía constitucional que se encargaría de atender todo lo relacionado con el combate a la corrupción en el país.

Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribu-

de 2024 de https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/3049

⁸ *Diario Oficial de la Federación*. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado el 4 de abril de 2024 de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=205871&pagina=7&seccion=1

ciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.⁹

A pesar de que la reforma promovida por Peña Nieto era una propuesta vanguardista y hasta osada debido a las implicaciones políticas que tendría, no pasó de ser sólo una buena propuesta; y durante más de dos años técnicamente no hubo Secretaría de la Función Pública. Además de que no existía un titular de la dependencia sino solo un encargado del despacho, las funciones torales de mantenimiento del control interno y de gestión quedaron en manos de los titulares de las demás dependencias y entidades del sector paraestatal; tal y como lo señalaba el artículo 44 de la LOAPF. Sin embargo, en 2015 el propio presidente Peña Nieto dio marcha atrás al plan inicial y volvió a la vida a la dependencia, reincorporándola nuevamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y dotándola de un titular de la misma, que en aquel momento lo fue Virgilio Andrade.

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado el 4 de abril de 2024 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013#gsc.tab=0

Este personaje retomó el funcionamiento normal de la dependencia para sacar adelante dos graves problemas de corrupción que aquejaban a la presidencia de la República: la licitación del tren rápido México-Querétaro y la adquisición de la famosa Casa Blanca por parte de la esposa del presidente.

En este sentido es preciso señalar que el órgano con autonomía constitucional prometido en el año 2013, y que se haría cargo del tema del combate a la corrupción, quedó sólo como un dictamen en el Senado de la República. En su lugar, lo que se aprobó fue una reforma constitucional mediante la que se gestó un Sistema Nacional Anticorrupción integrado por diversas áreas, pero sin contar con la autonomía constitucional que hubiera significado la gran diferencia en el tema.

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana; [...]¹⁰

Actualmente, la Secretaría de la Función Pública sigue teniendo su competencia con base en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El referido

¹⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

numeral establece veintinueve fracciones que marcan los límites de actuación de la dependencia en comento, sin que ello sea óbice para señalar que el Reglamento Interior de la dependencia puntualice el derrotero de la dependencia.

Artículo 4.- La Secretaría de la Función Pública es la Dependencia del Ejecutivo Federal responsable de las funciones de fiscalización, control interno, auditoría y vigilancia de la Administración Pública Federal, así como de la Evaluación de la Gestión Gubernamental y las acciones que lleven a cabo las Dependencias, incluyendo los de sus órganos administrativos desconcentrados y Entidades en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven de él, con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, economía y legalidad de la Administración Pública Federal, promoviendo la prevención y auspicio de derechos, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, con inclusión de mecanismos de vigilancia ciudadana de conformidad con las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Austeridad Republicana, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Planeación, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos aplicables.¹¹

Vale la pena señalar que el Reglamento Interior de la dependencia establece que la actuación de la Secretaría de la Función Pública se basa en 5 ejes rectores:

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. México. 2020. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo88781.pdf>

[...] la Ciudadanización del combate a la corrupción y a la impunidad; la democratización de las tecnologías; la protección a los ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción; el impulso de la profesionalización y el servicio profesional de carrera y, la austeridad republicana, fiscalización y evaluación de la gestión pública, que harán prevalecer la defensa a las víctimas de la corrupción e impunidad, auspiciando sus derechos e implementación de mecanismos de vigilancia ciudadana.¹²

Dicho lo anterior, ahora toca en turno hacer referencia a la estructura y organización de las Secretarías de Estado, la cual depende directamente de un Reglamento Interior, el que establece y precisa las áreas en que se divide, asignándoles su respectiva competencia a cada una de ellas. Con relación a la Secretaría de la Función Pública, ya durante la administración del presidente López Obrador, el 16 de abril de 2020 fue publicado en el DOF un Reglamento Interior que establecía en su artículo 6 las unidades administrativas que la conformarían. Se destaca, para el caso que se analiza, la existencia de dos subsecretarías: la de combate a la corrupción y la de combate a la impunidad. La versión anterior del reglamento en comento corresponde a la época del presidente Peña Nieto, en la que existían tres subsecretarías. Esta disminución en la estructura orgánica responde a lo que el propio presidente López Obrador denomina como un plan de austeridad republicana.

Ahora bien, por decreto publicado en el DOF el 4 de noviembre de 2023 se dio vida a un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el que en su artículo 4 solamente señala la existencia de una subsecretaría.

Artículo 4. La persona titular de la Secretaría puede, en el despacho de los asuntos de su competencia, auxiliarse de las personas titulares de las unidades administrativas siguientes:

¹² Ídem.

I. La Subsecretaría;

- II. La Coordinación General de Fiscalización;
- III. La Coordinación General de Gobierno Eficaz y Probidad;
- IV. La Coordinación General de Gobierno de Órganos de Control y Vigilancia;
- V. La Coordinación General de Combate a la Impunidad;
- VI. La Coordinación General de Vinculación con la Sociedad;
- VII. La Unidad de Administración y Finanzas;
- VIII. La Unidad de Políticas Anticorrupción;
- IX. La Unidad de Asuntos Jurídicos;
- X. El Órgano Interno de Control de la Secretaría;
- XI. La Dirección General de Comunicación Social, y
- XII. Las demás establecidas en este reglamento y las que se establezcan en el Manual de Organización General de la Secretaría.¹³ (Nota: El énfasis es propio).

De lo anterior, es evidente que hubo una reducción estructural en la Secretaría de la Función Pública, desapareciendo una subsecretaría y encargando toda la actividad a la única restante. Esta circunstancia fue resultante de esa tendencia reduccionista de la administración pública bajo el mandato del presidente López Obrador. En esta tesitura, y una vez que ha quedado definida la situación orgánico-estructural de la Secretaría de la Función Pública, a continuación, se hará un análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024. De este análisis se advertirán algunos datos curiosos que se contraponen con la estructura vigente de dicha dependencia.

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. México. 2023. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5700734&fecha=04/09/2023#gsc.tab=0

3. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2024 Y SUS INCONSISTENCIAS

Como punto de arranque, habrá de advertirse al lector que, a pesar de existir múltiples inconsistencias en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en este apartado solo se hará referencia respecto de las asignaciones presupuestales a la Secretaría de la Función Pública.

Dicho lo anterior, conviene señalar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento de política pública elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio del cual “... se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes...”.¹⁴

Decreto mediante el cual se asignan recursos federales a los programas y acciones de gobierno a realizarse en un año fiscal. La formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es realizada por la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, denominada SHCP, de conformidad con lo dispuesto en la LOAPF (a. 31 frs. XIV y XV) y sometido para su aprobación a la Cámara de Diputados (a. 74, fr. IV, C), por el titular del Ejecutivo Federal.¹⁵

El Presupuesto de Egresos de la Federación se divide en diversos tomos, situación que posibilita un mejor entendimiento de este complejo instrumento de política pública. Debido a lo anterior resulta conveniente conocer la distribución de dichos tomos.

¹⁴ Gobierno de México. Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2024. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/>

¹⁵ González Oropeza, Manuel. “Presupuesto de egresos de la Federación”. En *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. IJUNAM. México. 2004, p. 744.

Índice de los Tomos del Presupuesto

- Tomo I Información Global y Específica
-]Tomo II Ramos Autónomos
- Tomo III Ramos Administrativos
- Tomo IV Ramos Generales
- Tomo V Entidades de Control Directo
- Tomo VI Entidades de Control Indirecto
- Tomo VII Empresas Productivas del Estado
- Tomo VIII Programas y Proyectos de Inversión
- Tomo IX Analítico de Plazas y Remuneraciones¹⁶

Ahora bien, el Dictamen con proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024 fue aprobado en lo general en la Cámara de Diputados el 6 de noviembre, con 266 votos a favor, 204 en contra y 1 abstención. El Presupuesto de Egresos de la Federación se publicó en el DOF el 25 de noviembre de 2023.

Cabe puntualizar que, tanto la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados como su publicación en el DOF, sucedieron con posterioridad a la modificación del Reglamento Interior vigente para la Secretaría de la Función pública.

Para poder analizar la composición del Presupuesto de Egresos de la Federación, se vuelve indispensable acudir a los Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es un instrumento que posibilita realizar diversas consultas para agrupar y filtrar la información financiera del gobierno a través de tablas dinámicas de Excel.

Los Analíticos presupuestarios del PEF se dividen de la siguiente manera:

¹⁶ Gobierno de México. Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2024. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/>

Información Presupuestaria Ramos
Información Presupuestaria, Empresas Productivas del Estado y Entidades de Control Directo
Analíticos de Plazas y Remuneraciones de la Administración Pública Federal
Cartera de Inversión
Catálogos
Guía de Operación¹⁷

En la primera parte, como resulta evidente, se muestra la información presupuestaria por ramos, la cual se subdivide de la siguiente forma:

Análisis por Unidad Responsable
Análisis por Función
Análisis por Actividad Institucional
Análisis por Programa Presupuestario
Análisis por Objeto del Gasto
Analítico de Claves¹⁸

Para efecto del presente trabajo, resulta particularmente de utilidad acudir al “Análisis por Unidad Responsable”, a efecto de observar la estructura orgánica del gobierno y particularmente de la Administración Pública Federal, de donde deriva el sector centralizado en donde se ubica a la Secretaría de la Función Pública.

¹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Analíticos Presupuestarios del PEF 2024. México. 2024. Recuperado el 24 de marzo de 2024 de https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF

¹⁸ Ídem.

TABLA 1
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2024
ANÁLISIS POR UNIDAD RESPONSABLE (RAMOS)
PESOS

RAMO	UNIDAD RESPONSABLE (UR)	TOTAL
27 Función Pública		\$1,636,585,246
	100 Secretaría	\$26,878,037
	500 Unidad de Administración y Finanzas	\$8,437,471
	110 Unidad de Asuntos Jurídicos	\$59,806,826
	510 Dirección General de Recursos Humanos	\$63,277,437
	512 Dirección General de Programación y Presupuesto	\$18,647,274
	112 Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública	\$35,651,108
	113 Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control	\$803,944,792
	116 Dirección General de Comunicación Social	\$21,378,023
	120 Unidad de Transparencia y Políticas Anticorrupción	\$63,278,815
	130 Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción	\$17,188,372
	200 Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción	\$11,161,029
	208 Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas	\$30,401,600
	209 Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública	\$59,643,171
	210 Unidad de Auditoría Gubernamental	\$70,338,898
	212 Dirección General de Fiscalización del Patrimonio Público Federal	\$13,679,014
	300 Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad	\$1,109,804
	320 Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal	\$54,508,214
	321 Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses	\$26,360,542
	322 Unidad de Responsabilidades Administrativas, Controversias y Sanciones	\$59,375,665
	323 Unidad de Denuncias e Investigaciones	\$75,524,338
	511 Dirección General de Tecnologías de Información	\$58,669,590
	514 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	\$57,325,226

Nota: El énfasis es propio.

Como se puede advertir, dentro de los Ramos Administrativos, el ramo 27 establece lo relativo a la Secretaría de la Función Pública, y en su seno son visibles 22 unidades responsables, que a su vez se subdividen en partidas presupuestales. Dentro del ramo 27, saltan a la vista dos unidades responsables directamente vinculadas con el tema de análisis; es decir, las subsecretarías de estado dependientes de la Secretaría de la Función Pública.

Dentro de la Unidad Responsable (UR) 200, aparece la Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción, con un presupuesto de \$11,161,029.00 (ONCE MILLONES CIENTO SESENTA Y UN MIL VEINTINUEVE PESOS 00/100 M.N.), cantidad dividida en diversas partidas, como lo muestra a continuación la tabla número 2.

TABLA 2
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2024
ANÁLISIS POR UNIDAD RESPONSABLE (RAMOS)
PESOS

200 Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción	\$11,161,029
11301 Sueldos base	\$1,889,705
13101 Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados	\$34,797
13201 Primas de vacaciones y dominical	\$52,485
13202 Aguinaldo o gratificación de fin de año	\$209,938
14101 Aportaciones al ISSSTE	\$250,323
14105 Aportaciones al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez	\$84,638
14201 Aportaciones al FOVISSSTE	\$93,589
14301 Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro	\$37,437
14302 Depósitos para el ahorro solidario	\$58,933
14401 Cuotas para el seguro de vida del personal civil	\$137,519
14405 Cuotas para el seguro colectivo de retiro	\$5,281
14406 Seguro de responsabilidad civil, asistencia legal y otros seguros	\$57,246
15402 Compensación garantizada	\$7,330,491
15403 Asignaciones adicionales al sueldo	\$200,583
21401 Materiales y útiles consumibles para el procesamiento en equipos y bienes informáticos	\$3,000
22104 Productos alimenticios para el personal en las instalaciones de las dependencias y entidades	\$5,784
32301 Arrendamiento de equipo y bienes informáticos	\$162,158
37104 Pasajes aéreos nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	\$216,000
37504 Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales	\$47,000
39801 Impuesto sobre nóminas	\$284,122

Por su parte, en la Unidad Responsable (UR) 300, aparece la Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad con una asignación presupuestal de \$1,109,804.00 (UN MILLÓN CIENTO NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUATRO PESOS 00/100 M.N.), cantidad que se integra de varias partidas, tal y como lo muestra la tabla siguiente:

TABLA 3
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2024
ANÁLISIS POR UNIDAD RESPONSABLE (RAMOS)
PESOS

300 Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad	\$1,109,804
14302 Depósitos para el ahorro solidario	\$50,420
14405 Cuotas para el seguro colectivo de retiro	\$910
14406 Seguro de responsabilidad civil, asistencia legal y otros seguros	\$664,049
15902 Pago extraordinario por riesgo	\$394,425

De las tablas que anteceden no hay duda alguna de que para efectos presupuestales existen dos subsecretarías al seno de la Secretaría de la Función Pública, las cuales llevan por denominación:

Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción.
Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad.

En principio, las unidades administrativas que aparecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los Analíticos Presupuestales del PEF deben ser un reflejo de lo que marca la ley en cuanto a la estructura y organización del gobierno. Sin embargo, esto no es así de exacto en la realidad.

De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicado en el DOF el 16 de abril de 2020, y que hoy se encuentra abrogado, existían dos subsecretarías, las cuales se denominaban de la siguiente forma:

Subsecretaría de Combate a la Corrupción
Subsecretaría de Combate a la Impunidad

Tal circunstancia era visible en las fracciones IV y V del artículo 6 de dicho reglamento, viéndose reforzado esto con los artículos 41 y 52 del mismo ordenamiento mediante los cuales se asignaba sus respectivas atribuciones a cada unidad administrativa.

En este sentido y considerando que las fechas entre la publicación del nuevo Reglamento Interior del Secretaría de la Función Pública (4 de noviembre de 2023) y la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación (25 de noviembre de 2023) estuvieron relativamente cercanas, pudiera pensarse que el PEF se hizo considerando la estructura orgánica del reglamento anterior, es decir, del publicado en el año 2020.

Si la comparación se hiciera entre el PEF y el contenido del reglamento interior abrogado (2020), las denominaciones de las subsecretarías no coincidirían, lo cual ya es una irregularidad de dimensiones considerables.

Este problema no es solo del Presupuesto de Egresos de la Federación 2024, sino también del correspondiente al año 2023, el cual señalaba en sus respectivos Analíticos Presupuestarios la existencia de dos subsecretarías de la Secretaría de la Función Pública: Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción y la Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad, denominaciones que evidentemente no corresponden a lo señalado en el reglamento interior.

TABLA 4
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2023
ANÁLISIS POR UNIDAD RESPONSABLE (RAMOS)
PESOS

27 Función Pública		\$1,533,457,177
	100 Secretaría	\$25,473,181
	110 Unidad de Asuntos Jurídicos	\$55,158,727
	113 Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control	\$750,503,201
	116 Dirección General de Comunicación Social	\$20,298,203
	210 Unidad de Auditoría Gubernamental	\$66,222,545
	510 Dirección General de Recursos Humanos	\$61,253,832
	511 Dirección General de Tecnologías de Información	\$54,582,642
	512 Dirección General de Programación y Presupuesto	\$22,202,201
	514 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	\$51,975,104
	500 Unidad de Administración y Finanzas	\$8,002,675
	120 Unidad de Transparencia y Políticas Anticorrupción	\$59,781,861
	130 Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción	\$16,014,462
	200 Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción	\$10,408,855
	208 Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas	\$27,099,398

	209 Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública	\$55,531,131
	212 Dirección General de Fiscalización del Patrimonio Público Federal	\$12,763,639
	300 Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad	\$1,118,913
	320 Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal	\$50,913,266
	321 Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses	\$24,175,831
	322 Unidad de Responsabilidades Administrativas, Controversias y Sanciones	\$55,126,937
	323 Unidad de Denuncias e Investigaciones	\$71,512,468
	112 Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública	\$33,338,105

Nota: El énfasis es propio.

Ahora bien, conforme al reglamento interior vigente para la Secretaría de la Función Pública y que fuera publicado en el DOF el 4 de septiembre de 2023 –abrogado en del año 2020–, ya solamente

Ahora bien, conforme al reglamento interior vigente para la Secretaría de la Función Pública y que fuera publicado en el DOF el 4 de septiembre de 2023 –abrogado en del año 2020–, ya solamente existe una subsecretaría, sin una denominación específica; por lo que podría denominársele genéricamente como subsecretaría de la Función Pública.

Atendiendo a lo anterior, caben hacer los siguientes cuestionamientos:

¿Por qué en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2024 se prevé la existencia de dos subsecretarías cuando conforme al Reglamento Interior vigente de la Secretaría de la Función Pública sólo existe una?

¿Por qué razón el Presupuesto de Egresos de la Federación asigna denominaciones radicalmente diversas a las dos subsecretarías de la Secretaría de la Función Pública, cuando las denominaciones que aparecen en los reglamentos interiores de la dependencia de 2020 y 2023 son diversas?

Si orgánicamente sólo existe una subsecretaría al seno de la Secretaría de la Función Pública, ¿A dónde va a parar el presupuesto asignado a la otra unidad administrativa?

Ciertamente tales circunstancias rayan en lo extraño y llevan a pensar, en el mejor de los casos, en el desorden administrativo que existe en el gobierno federal que no sólo atañe a la administración pública sino

también a la Cámara de Diputados. Sin embargo, todo pareciera apuntar a una vertiente de la corrupción que hoy se vive en México, situación que ha sido medida por Transparencia Internacional a través del Índice de Percepción de la Corrupción, que para el año 2023 ubicaba a México en el lugar 126 de 180 países analizados, empatando dicho sitio con Kenia y El Salvador.

Resulta del todo lamentable dar cuenta de semejantes circunstancias en torno al diario acontecer en México. Sin embargo, el primer paso para resolver los conflictos es admitir su existencia y enfocar los esfuerzos para resolverlos.

4. CONCLUSIONES

Para que un país funcione adecuadamente se requiere de orden en su interior y particularmente en la forma de trabajar de su gobierno, el cual debe poner la pauta para evitar en la medida de lo posible el fenómeno de la corrupción o al menos controlarlo. Para alcanzar un adecuado funcionamiento gubernamental, debe atenderse puntualmente al marco jurídico existente y ceñirse a él, circunstancia que habla de un buen funcionamiento en el estado de derecho.

Al desatenderse el estado de derecho, se compromete el buen funcionamiento gubernamental; y con ello se pone en peligro la satisfacción del interés público del país, teniendo como principal elemento afectado a la población. Lo anterior, sobre todo cuando ésta tiene en su seno a un gran número de personas que pertenecen a grupos vulnerables, que suelen ser los que más resienten los problemas.

En el caso tratado, resulta evidente que no existe concordancia entre la estructura orgánica de la Secretaría de la Función Pública y la asignación presupuestal dada para el ejercicio del año fiscal 2024. De lo anterior –como ya se ha establecido– es posible pensar en dos escenarios al respecto:

El primero, vinculado con un tremendo desorden administrativo que habla de la falta de oficio de quienes trabajan en el gobierno, tanto en la Administración Pública Federal como en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El segundo, relativo a lo cercano que se ve el tema de la corrupción. Esto debido a la divergencia en el manejo de los recursos presupuestales, y atendiendo de forma primigenia a intereses espurios; mismos que no pueden estar por encima de la ley.

A pesar de todo, es preciso que en el actuar gubernamental se anteponga el interés superior de la nación, siendo este aspecto el que debe constituir el norte y guía para lograr un mejor escenario de futuro.

REFERENCIAS

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. 2024. Recuperado el 4 de abril de 2024 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Cámara de Senadores. *Gaceta del Senado*. México. Recuperado el 4 de abril de 2024 de https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/3049
- Diario Oficial de la Federación*. Ley de Secretarías y departamentos de Estado. 21 de diciembre de 1946. México. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198494&pagina=3&seccion=1
- Diario Oficial de la Federación*, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado el 4 de abril de 2024 de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=205871&pagina=7&seccion=1
- Diario Oficial de la Federación*, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado el 4 de abril de 2024 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación*, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. México. 2020. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo88781.pdf>
- Diario Oficial de la Federación*, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. México. 2023. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5700734&fecha=04/09/2023#gsc.tab=0
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública*. México, Porrúa, 2014.
- Gobierno de México, Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2024. Recuperado el 23 de marzo de 2024 de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/>
- González Oropeza, Manuel. “Presupuesto de egresos de la Federación”. En *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México,

IJJUNAM, 2004.

Jellinek, George. *Teoría general del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004

Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo*. México, Oxford, 2011.

Secretaría de la Función Pública, Nociones básicas de la administración pública federal. México. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de https://imt.mx/images/files/SPC/curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Analíticos Presupuestarios del PEF 2024. México. 2024. Recuperado el 24 de marzo de 2024 de https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_Presupuestarios_PEF

Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción 2023. Berlín. Recuperado el 27 de marzo de 2024 de <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>