

Revista de Administración Pública

Evolución Jurídica de la Secretaría de la Función Pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Javier Vargas Zempoaltecatl*

Introducción

El Poder Ejecutivo de la Unión se deposita constitucionalmente en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para el funcionamiento del gobierno, se auxilia por la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal (artículo 90), estableciendo la Constitución que su organización se determine por una ley que emite el Congreso.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) es el instrumento jurídico que establece estas bases de organización.

En cuanto a su estructura, la Administración Pública Centralizada se integra por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados.

En tanto que la administración pública paraestatal se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal,

* Licenciado en Derecho, Especialista en Finanzas Públicas y Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Medalla al Mérito Universitario Gabino Barreda en la licenciatura y especialidad. Mención Honorífica en el examen profesional y en el de grado. El 5 de noviembre de 2016, recibió el Título de *Doctor Honoris Causa*, por la Universidad Instituto Mexicano de Líderes de Excelencia. Experiencia profesional de más de 25 años en mandos medios y superiores en diversas Secretarías de la Administración Pública, en áreas jurídicas y de fiscalización. En la *Secretaría de la Función Pública* como Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Actualmente es Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas de dicha Dependencia, desde mayo de 2015. Ha participado como ponente en diferentes foros nacionales e internacionales en temas relacionados con Derecho Disciplinario, Correduría Pública, Comercio Electrónico y Registro Público de Comercio. Ha publicado diversos artículos en revistas jurídicas especializadas y participó como colaborador con el ensayo *Reforma en Transparencia*, en el libro *Reformas al Sistema Jurídico en México 2011-2014*, publicado por la Escuela Libre de Derecho y por la Editorial Porrúa.

las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La LOAPF en su Título I, describe cómo se integra la Administración Pública Centralizada, así como las competencias de las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica con las que cuenta el Poder Ejecutivo para el despacho de los asuntos del orden administrativo. Una de las integrantes de la Administración Pública Federal, es la Secretaría de la Función Pública. El presente artículo tiene la finalidad de recopilar e informar de todos aquellos aspectos que han sido de relevancia en la evolución de esta Secretaría de Estado, responsable del control interno, la evaluación gubernamental, la inspección del gasto público y la sanción de los servidores públicos, desde su creación hasta la actualidad.

Desarrollo

La implementación de mecanismos para llevar a cabo actividades de control dentro de la administración pública ha sido siempre una constante. Muchos de estos esfuerzos han sido consecuencia del requerimiento de atender demandas de la población o bien de la necesidad de los gobiernos por atender principios de eficiencia, eficacia y disciplina, incorporándose en las últimas décadas los de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

En México se han realizado importantes aportaciones, las cuales tienen como intención conjuntar esfuerzos con el propósito de reorganizar el quehacer de la APF para lograr que los servidores públicos realicen sus actividades con mayor capacidad, eficacia y eficiencia. Además que se distinga por prestar sus servicios de manera íntegra, honrada, responsable y objetiva. Resulta trascendental en las iniciativas que los Titulares del Poder Ejecutivo Federal de cada administración han presentado al Congreso de la Unión y, que una vez aprobadas y promulgadas, se han plasmado en la LOAPF.

Como se ha expresado, la LOAPF es el ordenamiento reglamentario del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal; define la organización de las mismas y establece las atribuciones y competencia de todas y cada una de las dependencias y entidades que la integran.¹

Una de las atribuciones fundamentales dentro de las actividades de la APF es el control y la fiscalización, las cuales se han desarrollado en distintas

¹ Alfredo, Adam Adam, *La fiscalización en México*, México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pág. 62.

etapas de la vida pública. José Trinidad Lanz Cárdenas² refiere que la evolución histórica de la Contraloría se puede dividir en cinco partes: la primera comprende los antecedentes prehispánicos y la época colonial; la segunda, corresponde a la organización y control de la hacienda pública en el México ya independiente, entre 1824 y 1917; la tercera, contiene la historia del Departamento de Contraloría entre 1917 y 1932; la cuarta, abarca lo que podría denominarse etapa de la dispersión del control entre los años 1933 y 1982; y, la quinta, que trata propiamente sobre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Después de los ciclos que menciona Lanz, se pueden considerar tres más: el que dio cabida a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); el que dio origen a la Secretaría de la Función Pública (SFP), y el más reciente que fortalece y renueva de manera sistemática a la SFP, en el marco de la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción.

En ese orden de ideas, es pertinente citar algunos aspectos de relevancia que son consecuencia de la actividad legislativa que se ha venido efectuando en el marco de la promulgación de la LOAPF, y que han dado vida a elementos normativos producto de la transformación que ha vivido el orden administrativo en materia de control y fiscalización desde su concepción.

Hablar de la evolución de la SFP en la LOAPF, es hablar de un proceso de transformación de la Dependencia, que en mayor o menor medida ha buscado abonar a través del cumplimiento de sus atribuciones para lograr que los actos de autoridad se ejerzan y ejecuten con estricto apego a la ley.

El Origen de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Durante el mandato del Lic. José López Portillo como Presidente de la República, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1976, el Decreto por el que se expide la primer LOAPF, la cual dio origen a las bases normativas que sentaron la forma como se habría de organizar la APF Centralizada y Paraestatal. Dicha Ley tenía como propósito, entre otros, agilizar la función pública, mejorar su control, asegurar el cumplimiento de los programas y cuidar el gasto público. Además, establecer las dependencias que existían para el ejercicio y despacho de los asuntos administrativos encomendados al Ejecutivo Federal, que eran las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

² José Trinidad, Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 16.

Los titulares de cada Secretaría o Departamento se encargaban de establecer los servicios de apoyo administrativo que necesitaban para atender temas de planeación, presupuesto, contabilidad y fiscalización.

Fue la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la que se encargó de cuidar que se consolidara la contabilidad de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal. Para ello, efectuaba auditorías externas a las entidades de la administración pública federal en los casos en los cuales el Ejecutivo Federal así lo señalara. También intervenía en todas las adquisiciones, así como en los actos o contratos relacionados con obras de instalación, construcción o reparación, y vigilaba la ejecución de éstas. Esta Dependencia era la responsable de la tramitación y registro de los actos que requirieran ejercicios de control, vigilancia y evaluación del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, en tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con la intención de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, practicaba inspecciones y reconocimientos de existencia en almacenes.

Cabe hacer mención que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, expedida el 31 de diciembre de 1976, establecía, en su artículo 44, la obligatoriedad para la creación de órganos de auditoría interna, que disponía lo siguiente:

“Artículo 44.- En las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de la Administración Pública Paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.”

Mediante reforma a la LOAPF de fecha 8 de diciembre de 1978, se facultó a la entonces Secretaría de Comercio, para que se encargara de intervenir en las adquisiciones de toda clase que realizaran las dependencias y departamentos del Gobierno Federal. También debía determinar las normas y procedimientos para el manejo de almacenes. Estas facultades, como se expuso, las venían realizando la SPP y la SHCP, respectivamente.

Por su parte, en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que se expidió el 4 de enero de 1980, en su artículo 92 se estableció la obligación que tenían dichos servidores públicos de presentar al inicio y término de su gestión, ante el Procurador General de la República, o del Distrito Federal, según fuera el caso, su manifestación de bienes:

“Artículo 92.- Todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, deberá bajo protesta de decir verdad hacer una manifestación ante el Procurador General de la República, o del Distrito Federal, según corresponda, de sus bienes, tales como propiedades raíces, depósitos de numerario en las instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos y otros similares, a fin de que las autoridades competentes estén en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes de haber tomado posesión y durante todo el tiempo de su ejercicio, así como después de haber dejado de desempeñar el mencionado cargo público.”

Como se puede advertir, antes de la creación de la primera dependencia que se encargaría expresa y exclusivamente de efectuar actividades de control, vigilancia y evaluación de manera adjetiva y sustantiva, el Poder Ejecutivo centraba esfuerzos en implementar políticas públicas de control y evaluación en las entidades y dependencias de la APF. La dispersión de estas facultades era clara, pero con un valor importante.

La historia muestra que continuamente se han ejecutado acciones con el propósito de simplificar el quehacer público, modernizarlo o mejorarlo. Con el Decreto de reforma a la LOAPF de fecha 4 de enero de 1982, se dieron indicios más claros sobre esas decisiones que poco a poco han dado forma a la transformación jurídica fundamental que tiene hoy la función pública.

Para esa fecha, el estudio, planeación y despacho de los negocios de la esfera administrativa federal se efectuaba a través del Departamento del Distrito Federal y 17 Secretarías de Estado. Algunas de ellas estaban facultadas para atender temas que en la actualidad se concentran dentro de la competencia de la SFP. La SPP contaba con una mayor carga en la atención de asuntos de control, seguida por la SHCP, y en menor medida la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Dentro de los asuntos que debía atender la SPP, destaca los que contemplaba el artículo 32 de la LOAPF:

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

I a VII ...

VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los Presupuestos de Egresos;

IX ...

X.-Establecer Normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones y desarrollo de personal de

la Administración Pública Federal Centralizada;

XI ...

XII.-Intervenir en la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XIII ...

XIV.-Dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a las del Departamento del Distrito Federal y al Patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XV.-Establecer normas para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías especiales que se requieran a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XVI.-Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación;

XVII a XVIII ...”

Resulta interesante advertir de la fracción XV del artículo en cita, que la facultad para realizar auditorías dejaba de ser una actividad que solamente se podía practicar si el Ejecutivo Federal así lo señalaba, como lo disponía el artículo 32, fracción XIII de la LOAPF, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Esta disposición normativa marca el inicio de la posibilidad de que la ejecución de las auditorías, dejara de ser un mecanismo de control limitado.

La SPP y la nueva LOAPF creadas en la administración del Presidente José López Portillo, constituyeron ejercicios legislativos de administración y de control, que con el paso del tiempo se han perfeccionado y adaptado a las necesidades institucionales y a las exigencias de la sociedad.

El surgimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

En el contexto de la Consulta Popular que se efectuó entre 1981 y 1982 en la antesala de las elecciones federales; al asumir la Presidencia de la República, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, envió en el mismo mes de diciembre de 1982 una iniciativa de reforma al Título IV de la CPEUM, junto con una iniciativa de su legislación reglamentaria. Ello implicó un nuevo contenido en la materia a partir de la reforma aprobada por el Constituyente Permanente, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1982.

Los motivos fundamentales para llevar a cabo esta reforma, fueron establecer criterios para controlar las actividades de dependencias y entidades de la APF, así como definir en el ámbito de la función pública las normas de su renovación moral.

En ese orden de ideas se crea la SECOGEF. Los objetivos de su origen fueron que el Ejecutivo Federal contara con un sistema que permitiera la vigilancia y evaluación del ingreso, gasto, recursos y obligaciones del Estado, buscando que todo acto de autoridad se efectuara en estricto apego a las leyes, así como constituir medios o herramientas de prevención, con el propósito de evitar conductas indebidas por parte de los servidores públicos.

En este contexto, se adicionó a la LOAPF el artículo 32 Bis, para quedar como sigue:

“Artículo 32 BIS.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, 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;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las

entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia del sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar, y controlar su actividad:

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en las de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades

competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.”

Del multicitado decreto, se puede advertir que a pesar de la creación de la nueva Secretaría con facultades específicas para establecer estrategias y lineamientos para asegurar el funcionamiento de los sistemas de control en materia de vigilancia y evaluación, la SPP mantenía algunas facultades de regulación interna y la ejecución del servicio público de carrera, como se desprende del artículo 32 a continuación transcrito:

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

I a VII...

VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal de los presupuestos de egresos;

IX ...

X. Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal;

XI ...

XII. Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen

las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XIII. Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIV a XV ...

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XVII ...

XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal, y

XIX ...”

Otro avance legal que se emitió en esa época, fue la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982, cuyo objeto primordial fue atender la demanda social generalizada que solicitaba erradicar la corrupción, apelando a la ética como el fundamento del moderno estado social y democrático de Derecho.

El fortalecimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Durante la presidencia del Lic. Carlos Salinas de Gortari, el 21 de febrero de 1992 se publicó en el DOF un nuevo decreto de reforma a la LOAPF con el cual desaparece la SPP, trasladando algunas de sus funciones a la SHCP.

Asimismo, se deroga el artículo 32, que contenía las atribuciones de la recién suprimida Secretaría de Estado, y como consecuencia se reordena el artículo 32 bis, que señalaba las atribuciones de la SECOGEF, para ser el artículo 32. Además, se reforman sus fracciones VII y IX para otorgarle a dicha Dependencia el despacho para realizar por sí, o a solicitud de la

SHCP, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración federal, así como dar su punto de vista sobre las políticas de contabilidad y control sobre temas de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formulara la SHCP.

En esta etapa la SECOGEF también fue la responsable de instrumentar, operar y dar seguimiento a todos los procesos de modernización de la APF.³

En tanto a la SHCP se le atribuyó establecer las normas y lineamientos en materia de personal, obras públicas y compras de bienes muebles de la APF, infiriendo con ello, que a partir de ese momento dicha Secretaría estaría a cargo del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

El nacimiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

En el sexenio del Presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, el 28 de diciembre de 1994, se publica en el DOF una nueva reforma a la LOAPF, con la que la SECOGEF cambia de denominación para llamarse SECODAM y se le trasladan atribuciones que eran competencia de otras Secretarías. El artículo 37 de dicha ley reformada indicó:

“Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a XI ...

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII a XVII ...

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

³ Armando, Zavariz Vidaña, Evolución de la Administración Pública en México, *eumed.net*, visto en http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/evolucion_administracion_publica_mexico.html, consultado el 20 de septiembre de 2016.

XIX. *Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;*

XX. *Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;*

XXI. *Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;*

XXII. *Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;*

XXIII. *Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;*

XXIV. *Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y*
XXV. *...*

El nacimiento de la Secretaría de la Función Pública

En el mandato del Presidente Vicente Fox Quesada, el 13 de marzo del 2002, se publica en el DOF el Decreto por el que nuevamente se reforma la LOAPF.

Con dicha modificación se pretendió establecer una política pública que transparentara el quehacer gubernamental para dar cabida a la rendición de cuentas a la sociedad misma, que sirviera como una herramienta de combate a la corrupción, además de otorgarle las facultades de la entonces SECODAM, para establecer acciones que propiciaran el acceso a la información por parte de los particulares.

Con dicho Decreto también se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), como respuesta a la necesidad de actualizar y enfrentar los retos que en esos momentos vivía

el país, así como normar las responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el Título Cuarto de la CPEUM. La nueva LFRASP, retomó gran parte de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En dicho ordenamiento jurídico, se agrupan en su artículo 8, las conductas que deben ser observadas por los servidores públicos federales, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Además, se imponen controles y sanciones administrativas para evitar el aprovechamiento del ejercicio indebido del servicio público; se prevé la facultad de presentar denuncias ante el Ministerio Público por parte de la Secretaría y las Contralorías Internas y se introduce el embargo precautorio como garantía para que se cumplan las sanciones económicas, entre otros no menos importantes temas.

Meses más tarde, a través del Decreto de fecha 11 de junio de 2002, se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que fue abrogada por la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mediante Decreto de fecha 9 de mayo de 2016, que estableció los procedimientos y las autoridades, en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

A través del Decreto publicado en el DOF el 10 de abril de 2003, la entonces SECODAM cambia de nombre para denominarse como actualmente se conoce: Secretaría de la Función Pública, en esta misma acción se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF, por la que se faculta a la propia SFP para que lleve a cabo su implementación y operación.

Cabe hacer mención que el proyecto inicial para la SECODAM en el periodo del Presidente Fox, no era el cambio de denominación, sino su desaparición; el argumento del Ejecutivo Federal para tal decisión, fue que la APF dejara de contar con un juez propio respecto de su quehacer público, por ello pretendía que todas las atribuciones se trasladaran a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación dependiente del Poder Legislativo Federal.⁴

Fortalecimiento de la SFP y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Todas las modificaciones que la LOAPF ha tenido desde su creación, han implicado la necesidad de adecuarse a las circunstancias políticas, económicas y sobre todo sociales que México vive en esos momentos.

⁴ Cfrn. Humberto, Murrieta N, ¿Desaparecer la Secodam?, *jherrerapena.tripot.com*, visto en <http://jherrerapena.tripot.com/politica/hum.html>, consultado el 20 de septiembre de 2016.

Los cambios más recientes a la LOAPF son dos:

El primero se encuentra en el Decreto que se expidió y publicó en el DOF el 2 de enero de 2013, que atendió a la Iniciativa del Ejecutivo Federal, con una visión dirigida a definir la estructura administrativa que el Gobierno de la República debía tener para atender e implementar políticas públicas de control gubernamental. Con éste, propuso la creación de unidades de auditoría preventiva en cada dependencia y entidad, que sustituirían a los órganos internos de control y serían parte del Sistema de Fiscalización que se debía poner en marcha para combatir la corrupción. Dicho Sistema representó una de las ofertas políticas que el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, había comprometido en su momento y que la sociedad mexicana exigía se atendiera de manera inmediata, y que comprendía la desaparición de la Secretaría de la Función Pública para dar vida a un Órgano Constitucionalmente Autónomo responsable de combatir la corrupción, tal y como se previó en el artículo segundo transitorio del citado Decreto publicado el 2 de enero de 2013.

Era necesario modificar e implementar nuevas estrategias, líneas de acción, mecanismos, normas y modelos que hasta ese momento se utilizaban para el control gubernamental, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. En este contexto, la SFP subsistiría hasta en tanto se expidieran y entraran en vigor todas las disposiciones a que hacía referencia el Decreto antes mencionado.

En efecto, el segundo transitorio de Decreto del 2 de enero de 2013, estableció que las modificaciones previstas en el mismo, para los artículos 26 (desaparición de la SFP), 31 (transferencia de algunas facultades de la SFP a la SHCP), 37 (derogación del artículo que contiene atribuciones de la SFP), 44 (creación de Unidades de Auditoría Preventiva) y 50 (trasladar a la SHCP la relación con las Entidades Paraestatales), entraron en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se proponía crear en materia anticorrupción entrara en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le dieran existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisaría 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 realizarían las reformas legales correspondientes.

Entre tanto se expidieran y entraran en vigor las disposiciones a que se refería dicho artículo, la SFP continuaría ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición del Decreto.

En ese orden de ideas, el segundo cambio de trascendencia histórica y de valor sin referentes previos en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, se refiere a la promulgación de las reformas constitucionales por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto, publicadas en el DOF el 27 mayo de 2015, mismas que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), y que el 18 de julio de 2016, se materializó con la promulgación y publicación en el DOF de las primeras siete leyes secundarias que reglamentan dicho Sistema, cuatro de ellas nuevas y tres reformadas, de la siguiente manera:

Cuadro 1. Primeras Leyes reglamentarias del SNA.

ORDENAMIENTO	INICIO DE VIGENCIA	OBSERVACIÓN
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Julio 19 de 2016	Reformada
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	Julio 19 de 2016	Nueva
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Julio 19 de 2017	Nueva
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Julio 19 de 2016	Nueva
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	Julio 19 de 2016	Nueva
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	A partir del nombramiento del Fiscal Especializado	Reformada
Código Penal Federal	Julio 19 de 2016	Reformada

De esta manera, por primera vez se articulan esfuerzos institucionales con una visión de pesos y contrapesos que apoyados por los principios de transparencia y rendición de cuentas, significan un elemento fundamental para fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas.

Las reformas realizadas a la LOAPF, ponen de manifiesto que se debía fortalecer a la SFP, en virtud de que tiene un papel fundamental y complementario en la operación del SNA desde la APF, por lo que se asignan otra vez a la Secretaría las funciones que se le habían trasladado a la SHCP.

En virtud de coincidir con el hecho de que la SFP debe tener la fuerza institucional que requiere para operar mecanismos de control, prevención, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en el ejercicio de la APF, se le reestablecen sus atribuciones y se le fortalece; considerando:

- Es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal encargada del control interno.
- Es la representante del Poder Ejecutivo Federal en el Comité Coordinador del SNA.
- Colabora en el marco del SNA y del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) en el establecimiento de las bases y principios de coordinación.
- Implementa las acciones que acuerde el SNA.
- Informa al Comité Coordinador y al Ejecutivo Federal el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, así como el resultado de la revisión del ejercicio de recursos públicos federales y promueve las acciones de corrección a irregularidades ante las autoridades competentes.
- Conoce e investiga las conductas de los servidores públicos de la APF que constituyan responsabilidades administrativas.
- Substancia los procedimientos administrativos y sanciona las conductas irregulares no graves.
- Substancia los procedimientos y ejerce la acción de responsabilidad ante el TFJA por faltas administrativas graves.
- Presenta denuncias ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y otras autoridades.
- Implementa las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador.
- Designa y remueve a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, así como a las unidades administrativas equivalentes en las Empresas Productivas del Estado (EPE), quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la SFP.

Con dicho decreto, se armonizó el actuar de la SFP con las leyes secundarias que reglamentan el SNA, y se fortaleció su esencia como parte en el control interno en todas las etapas del quehacer público para prevenir, corregir, combatir y, cuando así proceda, sancionar actos de corrupción en la APF.

Conclusiones

- La APF es dinámica, porque así lo exige el cambio que experimenta la sociedad y sus instituciones. Las diferentes reformas a la LOAPF han tenido el interés principal del Titular del Poder Ejecutivo Federal de que su organización sea eficiente y eficaz, mediante la correcta distribución de facultades, lo cual permita a las dependencias y entidades de la APF atender las necesidades de la sociedad mexicana, mediante la creación o adecuación de instituciones que respondan a los retos que enfrenta la administración y que han

ido evolucionando por adaptarse a los retos que los tiempos y la sociedad exigen.

- Las modificaciones de la LOAPF en materia de control interno, fiscalización y rendición de cuentas han impactado en la creación y desarrollo de una Dependencia especializada, denominada en sus orígenes como Secretaría de la Contraloría General de la Federación y hoy SFP. La SFP es una Secretaría fortalecida prevista expresamente en la CPEUM, a partir de la reforma de 27 de mayo de 2015, como la encargada del control interno en la APF y representante del Poder Ejecutivo Federal en el SNA, con lo cual conjuntamente con los demás integrantes de dicho Sistema, se encuentra articulada para prevenir, investigar y, en su caso, sancionar los actos de corrupción.
- La SFP tiene el enorme reto de fungir como actor central del buen funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, reto que asume con nuevas competencias legales y con el compromiso de estar a la altura de lo que de ella le demanda nuestra sociedad.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 3ª Edición, 2001.
- Adam Adam, Alfredo, *La fiscalización en México*, México, Editorial Universidad Autónoma de México, 1986.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Márquez, Daniel, *Función jurídica de control en la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Murrieta N, Humberto, ¿Desaparecer la Secodam?, *jherrerapena.tripot.com*, visto en <http://jherrerapena.tripot.com/politica/hum.html>., consultado el 20 de septiembre de 2016.
- Zavariz Vidaña, Armando, Evolución de la Administración Pública en México, *eumed.net*, visto en http://www.eumed.net/tesisdoctorales/2012/azv/evolucion_administracion_publica_mexico.html consultado el 20 de septiembre de 2016.

Normativa

- Decreto que promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.
- Decreto que promulga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

Decreto de adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1978.

Decreto que promulga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1982.

Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Decreto por el que se expide la Ley del servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, y se adiciona la Ley de Planeación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003.

Decreto que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.