

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN EL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

Jonás Quiroga Tosca

Egresado de la Licenciatura en Derecho de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Artículo Recibido: 07 de noviembre 2018. Aceptado: 07 de febrero 2019.

**RESUMEN.** El control como parte del proceso administrativo por su naturaleza no es exclusivo del ámbito privado si no también forma parte importante de la gestión pública. Por tal motivo, este artículo tiene como objetivo analizar la implementación de los actuales Órganos Internos de Control. El método que se utilizará será de enfoque cualitativo ya que a través del análisis histórico, la observación, el estudio legal y la comparación se explicará como el control gubernamental sufrió cambios con base en el devenir político, económico y social del país. A modo de conclusión, los actuales Órganos Internos de Control, que se establecieron a partir de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas y las reformas estatales a las leyes orgánicas respectivas, generaron el surgimiento de reglamentos y lineamientos para su funcionamiento, lo cual ha fortalecido esta tarea administrativa, fundamental para alcanzar un gobierno abierto, democrático, transparente y con rendición de cuentas.

**Palabras Clave:** órgano interno de control; tabasco.

### INTRODUCCIÓN.

En México, a las dependencias del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas se les dotó en sus inicios de una contraloría interna la cual, se fue transformando con base en las exigencias de la sociedad civil, sobre los actos de corrupción, impunidad y opacidad que los servidores públicos aún permiten que se susciten. Hoy en día, con la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los

servidores públicos y de combate a la corrupción, surgieron los Órganos Internos de Control, los cuales desplazaron a las contralorías internas antes mencionadas.

Estas instancias, responden a la ejecución de las políticas referentes al Control Gubernamental, las cuales son un sistema de órganos, normas, métodos y procedimientos estructurados e integrados de tal forma que conducen y desarrollan dicho control al interior de la estructura del

gobierno, ya sea del poder ejecutivo, legislativo y judicial. En este documento, nos centraremos en el poder ejecutivo del ámbito estatal.

El control gubernamental, debe conllevar a acciones que se rijan bajo los principios de eficiencia y eficacia, para la búsqueda del fortalecimiento democrático y la transparencia, regidos por valores y la responsabilidad de los funcionarios públicos. El control gubernamental, consolida la toma de decisiones y la participación ciudadana; no obstante, para que pueda ser llevada a cabo, requiere de cierta autonomía administrativa, funcional, económica y financiera.

Las Contralorías, y sus figuras homologas, cuentan con una estructura organizacional que se orienta a crear valor para los ciudadanos y atender sus exigencias. Esta función implica la supervisión, vigilancia y verificación de los actos de la gestión pública; vigilar que se respete el marco normativo, los lineamientos y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control a través de acciones preventivas y correctivas (Alarcón Tejada, 2016).

El control gubernamental tiene como principios la universalidad, su carácter integral, la autonomía funcional, el carácter permanente, su carácter técnico y especializado del control, la legalidad, su debido proceso de control, la eficacia, la eficiencia, la objetividad, la presunción de licitud, el acceso a la información, la participación ciudadana y la flexibilidad (Acuña Castellanos & Planas Ravenna, 2005).

En este sentido, los organismos de control, son hoy en día, una nueva dimensión de vinculación entre los individuos y el Estado. Lo anterior, deja de lado los mandatos imperativos y la revocabilidad permanente y discrecional de los funcionarios públicos, que se sufrió en el siglo pasado en los países latinoamericanos como México (Moreno, 2016).

El objetivo de este artículo es analizar la implementación de los Órganos Internos de Control en el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. Para la presente investigación, el método que se utilizará será el inductivo, ya que por medio de la observación y el análisis histórico del desarrollo del control gubernamental, se

comprenderán las funciones que han tenido las distintas unidades administrativas en las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, que se han creado para esta tarea (Dávila Newman, 2006).

En cuanto al enfoque de la investigación, este será cualitativo, debido a que por medio de la experiencia del autor del presente artículo, con referencia a la implementación de los Órganos Internos de Control; se estudiarán sus causas y repercusiones en la administración pública estatal. Además, el estudio de la legislación federal y estatal en la materia, permitirá comparar y generar resultados sobre la actuación de estos Órganos encargados de controlar la función pública. Para la elaboración de este documento se analizaron artículos científicos, libros, informes, legislación y normatividad gubernamental (Fernández Collado, Pilar Baptista, & Hernández Sampieri, 1991).

## **DESARROLLO.**

El derecho administrativo mexicano, se basa en la respuesta de los servidores públicos ante de las circunstancias

eventuales y permanentes que vive el país, ya que en todo momento, deben actuar con ética y moralidad, apegándose a las atribuciones y funciones de su cargo respectivo en las distintas instituciones creadas por el Estado.

Esta rama del derecho, su aplicación y control ha sido un tema de discusión de más de tres siglos, ya que no se debe de dejar de lado el papel de los juicios de residencia que se ejecutaban al final de la época colonial para juzgar a los funcionarios virreinales que malversaban los recursos y viciaban su poder e influencia.

Del periodo de 1824 a 1917, el control gubernamental, estuvo caracterizado por una falta de criterios y homogeneidad en las actuaciones judiciales que surgían de los resultados de las investigaciones de responsabilidades de los funcionarios públicos, existían discrepancias entre el control desconcentrado del sistema federal y la centralización hacendaria del recién México independiente.

Para inicios del siglo XX, el control gubernamental era efectuado por la Tesorería General de la Federación, por una Dirección General de Rentas, por los comisarios y subcomisarios de Hacienda Federal en los Estados, hasta culminar con la creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa como una dependencia de la Secretaría de Hacienda para el año de 1910.

En el año de 1982, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con ello, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente para enero de 1983; con esta Ley se institucionalizó el régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos federales, además se estableció un derecho disciplinario con modernidad para la época.

Más tarde, con la reforma de la Ley Federal de Responsabilidades en julio del año de 1992, se ajustaron los procesos de actuación por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y por las contralorías internas de las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1987). Lo anterior, vislumbra lo realizado en los últimos años a nivel federal sobre el sistema de control gubernamental, que ha tenido repercusiones en el actual de las entidades federativas en la materia.

Primeramente, en mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Una vez realizada esta publicación, el artículo 73 de la Carta Magna Federal, faculta al Congreso de la Unión a expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, la legislación que regule la Auditoría Superior de la Federación, la Ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley General de los Servidores Públicos (Senado de la República, 2016).

De esta forma, el 18 de julio de 2016, se publica en el Diario Oficial de la Federación

la Ley General de Responsabilidades Administrativas; esta legislación es de orden público y tiene como fin distribuir las competencias en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos entre los órdenes de gobierno; así como sus obligaciones y sanciones por las acciones y omisiones que estos realizan, y hacia los particulares cuando estén vinculados a faltas administrativas graves.

Aunado, en materia de prevención, corrección e investigación esta Ley establece los mecanismos y bases para su ejecución. Esta Ley, además, manifiesta la importancia de la Ética como una base de la gestión pública (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016).

La aplicación de esta Ley ha conllevado a un conjunto de retos para las autoridades que se encargan de investigar y sancionar las faltas administrativas, se han fortalecido los instrumentos para la capacitación del personal y se han modificado las estructuras organizacionales de los actuales Órganos Internos de Control y los sistemas que

utiliza para su función. Por otro lado, la puesta en marcha de este naciente sistema contrae la reducción, el acotamiento y la eliminación de la corrupción al tiempo que se mejoran los mecanismos de rendición de cuentas. Así, se garantizará la efectividad de los instrumentos jurídicos en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción, respetando en todo momento los Derechos Humanos, la defensa adecuada y el debido procedimiento (Secretaría de la Función Pública, 2018).

Retomando el análisis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la fracción XXI de su artículo 3, señala que los Órganos Internos de Control son las Unidades Administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para un mejor entendimiento del concepto, es importante señalar que la fracción X del citado artículo establece que ente público son los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016).

La Ley General antes señalada, mandata que las entidades federativas, deberán realizar las modificaciones necesarias a su legislación con el fin de aplicar dicha ley y sus preceptos. En este sentido, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, reformada el 18 de noviembre de 2017, se menciona en el artículo 37,

fracción V que la Secretaría de Contraloría debe coordinar, supervisar y apoyar a los Órganos Internos de Control de las dependencias y Entidades de la administración pública, procurando su vinculación con el modelo de organización y desarrollo regional del Estado, con criterios de eficiencia, productividad y calidad en los servicios públicos, así como ahorro y transparencia en el ejercicio del gasto público; más adelante, la fracción VI de dicho artículo manifiesta que esta Secretaría de Contraloría debe procurar que en la instrumentación y supervisión del Sistema de Control Interno, Evaluación y Auditoría Gubernamental, participen los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades, con información de los programas específicos bajo su responsabilidad, que se vinculen con las metas y objetivos de la programación operativa anual. Así mismo, fomentar que en el desarrollo de los sistemas y programas a su cargo se promueva y asegure la participación ciudadana.

Por su parte, la fracción IX del mencionado artículo señala que la Secretaría de Contraloría debe ejercer las facultades de

coordinación sectorial de la dependencia, reservando a sus áreas centrales las funciones globales de regulación, control, evaluación y auditoría gubernamental, y transfiriendo a los órganos internos respectivos el control, evaluación y auditoría gubernamental directos de la dependencia y entidad a la que se encuentren adscritos. En materia de responsabilidades administrativas, aplicar lo dispuesto por la legislación y normatividad correspondientes, en forma directa o por conducto de los Órganos Internos de Control competentes en la materia.

La fracción X, establece que a la Secretaría de Contraloría corresponde designar y remover, por acuerdo del Ejecutivo, a los titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y Entidades de la Administración Pública, los cuales dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría, así como designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los mismos. El titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría será designado por el

Gobernador del Estado. Los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades, tendrán las funciones y responsabilidades que se establecen a su cargo en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; al efecto, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de dichas funciones.

La fracción XVIII del artículo 37 de la Ley en comento, señala que la Secretaría de Contraloría debe fiscalizar, directamente o a través de los Órganos Internos de Control en las dependencias y Entidades de la Administración Pública, que se cumplan las normas y disposiciones legales en materia de control interno y fiscalización, sistemas de registro, contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamiento, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, alta y baja de bienes y demás activos de

recursos materiales, así como su almacenaje.

Es relevante mencionar que el Artículo Tercero Transitorio del Decreto 130, publicado el 18 de noviembre de 2017 en el Suplemento C al Periódico Oficial Número 7847, el cual se ha estudiado, dispone que el Titular del Poder Ejecutivo expedirá las reformas correspondientes a los reglamentos interiores de las Dependencias cuyas funciones se ajustan o actualizan por el presente Decreto, las cuales deberán realizarse en un plazo no mayor a noventa días naturales, contados a partir de su entrada. A tales efectos, la Secretaría de Administración, en coordinación con la Secretaría de Planeación y Finanzas y con la Secretaría de Contraloría, revisará las estructuras administrativas de las Dependencias para realizar los ajustes correspondientes, a fin de armonizarlas con el diseño legal de los Órganos Internos de Control establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en este Decreto” (Congreso del Estado de Tabasco, 2018).

En cuanto a la implementación de los Órganos Internos de Control (OIC), en las

Dependencias, Órganos y Entidades de la Administración Pública del Estado de Tabasco; es relevante mencionar que en las Secretarías del Gobierno Estatal, en 1 el Titular tiene categoría de Director General, en 5 este cargo es con categoría de Director “A” y en 8 el Titular tiene plaza de Subdirector. Además, todas cuentan con los Departamentos de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades.

En lo que respecta a los Órganos Desconcentrados y Organismos Descentralizados, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría publicado el 26 de septiembre de 2018 en el suplemento al Periódico Oficial del Estado de Tabasco número 7936, menciona el artículo cuarto transitorio que la Secretaría de Contraloría ejercerá la función del Órgano Interno de Control en las Dependencias y Entidades que al momento de la entrada en vigor del presente reglamento no cuenten con dicha figura. Además el artículo quinto transitorio menciona que los Órganos Internos de Control de las Dependencias, ejercerán esta función respecto de los Órganos Desconcentrados y Organismos Descentralizados sectorizados, que al

momento de la entrada en vigor del presente Reglamento no cuenten con dicha figura (Periódico Oficial del Estado de Tabasco, 2018).

## **CONCLUSIÓN.**

El control gubernamental ha evolucionado al tiempo de las exigencias sociales, económicas y sociales; por lo que su marco jurídico ha tenido diversos cambios, ya que al inicio se institucionalizó su actuación y hoy en día se han fortalecido los mecanismos e instrumentos para efectuarlos. Los cambios en la legislación de la materia realizados en 2015, la implementación a nivel federal de los

Órganos Internos de Control y la reforma estatal de 2017 en Tabasco que permitió su implementación; dan cuenta que se requiere de una coordinación para que los actos graves y no graves de los servidores públicos sean investigados y sancionados.

En el Estado de Tabasco, aun se requiere dotar a los Órganos Internos de Control de personal para la función, de capacitación y de normatividad para que no existan discrepancias o dudas para quienes ejercen esta función en las Dependencias, Órganos y Entidades de la Administración Pública Estatal.

## **LITERATURA CITADA.**

*Acuña Castellanos, Z., & Planas Ravenna, S. (2005). Sistema de control gubernamental. Lima, Peru: Programa Pro Descentralización.*

*Alarcón Tejada, E. (2016). Servicios y herramientas del control gubernamental. Lima: Contraloría General de la República.*

*Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Ley General de Responsabilidades Administrativas. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.*

*Congreso del Estado de Tabasco. (2018). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. Villahermosa: Congreso del Estado de Tabasco.*

*Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. Revista de educación , 180-205.*

*Fernández Collado, C., Pilar Baptista , L., & Hernández Sampieri, R. (1991). Metodología de la investigación. México: Mc Graw-Hill.*

*Moreno, M. (2016). Los desafíos del sistema de control gubernamental. San Martín: UNSAM.*

*Periódico Oficial del Estado de Tabasco. (2018). Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría. Villahermosa: Periódico Oficial del Estado de Tabasco.*

*Secretaria de la Contraloría General de la Federación. (1987). La contraloría y el control interno en México. México: Fondo de Cultura Económica.*

*Secretaría de la Función Pública. (12 de junio de 2018). Nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas plantea retos a las autoridades: SFP. Obtenido de Secretaría de la Función Pública: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-plantea-retos-a-las-autoridades-sfp?idiom=es>*

*Senado de la República. (2016). Dictamen de las Comisiones unidas de anticorrupción y participación ciudadana; de justicia; y de estudios legislativos, segunda; que contiene Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Responsabilidades Administrativas. México: Senado de la República.*