



---

**UNIVERSIDAD VERACRUZANA**  
Facultad de Contaduría y Administración

Propuesta de Adaptación del Modelo Estatal del  
Marco Integrado de Control Interno para el Sector  
Público en el Poder Ejecutivo del Estado de  
Veracruz de Ignacio de la Llave

**PROYECTO INTEGRADOR**

para obtener el Título de:  
**Maestra en Auditoría**

Presenta:

**Flor de Fátima Quiahua Alamillo**

Directora:

**Dra. María Dolores Gil Montelongo**

Xalapa-Enríquez, Veracruz

Noviembre, 2018

# AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento a la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y a las personas que me permitieron ser parte del grupo de trabajo, por las facilidades brindadas para la documentación y elaboración del presente documento.

Manifiesto mi profundo agradecimiento al Mtro. Arturo Delgado Ávila por su confianza y apoyo invaluable, siendo ello un impulso significativo para mi desarrollo profesional y académico. De igual forma mi agradecimiento y consideración al C.P.A. Joel Rivera Sarazas y a la Mtra. Iliane Valerie Márquez Rivas.

A mi Directora de la tesis, Dra. María Dolores Gil Montelongo, por su dedicación y guía durante todo el proceso para llevarlo a buen puerto.

A mis sinodales, Dr. Jorge Antonio García Gálvez, Dra. Suzel Gómez Jiménez y Mtro. Javier Antonio Zetina Pinto, por sus valiosos comentarios y sugerencias.

A la Universidad Veracruzana a través de la Maestría en Auditoría, en especial a su coordinador, Dr. Luis Arturo Contreras Durán, por su interés y compromiso.

A mis padres, a Roxana, hermana y compañera.

# ÍNDICE

RESUMEN .....	1
INTRODUCCIÓN .....	2
CAPÍTULO I MARCO METODOLÓGICO.....	5
1.1 Planteamiento del problema .....	5
1.2 Pregunta y objetivos de la investigación .....	7
1.2.1 Pregunta de investigación .....	7
1.2.2 Objetivo general .....	7
1.2.3 Objetivos específicos .....	7
1.3 Justificación .....	7
1.4 Método de investigación .....	9
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO: CONCEPTOS GENERALES Y LA IMPORTANCIA DEL CONTROL INTERNO .....	13
2.2 Control interno en el sector público en México .....	15
2.3 El control interno en la Secretaría de la Función Pública.....	20
2.4 Sistema Nacional de Fiscalización.....	26
CAPÍTULO III MODELO ESTATAL DEL MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTERNO PARA EL SECTOR PÚBLICO (MEMICI) .....	36
3.1 Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI) .....	36
3.2 Descripción del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI).....	38
3.3 Componentes y Principios del Modelo Estatal Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI) .....	42
CAPÍTULO IV ADAPTACIÓN Y PROPUESTA DEL MODELO ESTATAL DEL MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTERNO (MEMICI) EN EL CASO DEL ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL DE VERACRUZ.....	53
4.1 Estudio de caso Órgano Estatal de Control de Veracruz.....	53
4.2 Programa de trabajo y adecuación del Modelo Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público a la normativa estatal.....	56

4.3 Sujetos de la implementación: dependencias y entidades.....	68
4.4 Acciones y estrategias posteriores a la publicación del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno .....	72
CONCLUSIONES.....	74
BIBLIOGRAFÍA .....	76
ANEXO A .....	81

# ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Modelo de control gubernamental en México .....	18
Tabla 2 Constitución y responsabilidades de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F) .....	24
Tabla 3 Integrantes del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización .....	28
Tabla 4 Grupo de Trabajo del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización .....	29
Tabla 5 Grupos de trabajo del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización 2018.....	30
Tabla 6 Grupo de Trabajo de Control Interno del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización integrado en 2017 .....	33
Tabla 7 Mapeo de los 5 componentes y los 17 principios .....	42
Tabla 8 Componentes, principios y puntos de interés .....	50
Tabla 9 Entidades federativas que publicaron el MEMICI en su periódico oficial..	57
Tabla 10 Grupo de Trabajo MEMICI Veracruz .....	59
Tabla 11 Cronograma de actividades para la adaptación MEMICI 2018.....	61
Tabla 12 Cuadro comparativo de las adaptaciones para la propuesta MEMICI Veracruz.....	63
Tabla 13 Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.....	69
Tabla 14 Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.....	70

# ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Actores clave en el Sistema Nacional Anticorrupción .....	19
Figura 2 Componentes del COSO.....	40
Figura 3 Cubo COSO 2013 .....	41
Figura 4 Estructura Orgánica de la Contraloría General .....	55
Figura 5 Avance Programa de Trabajo a noviembre 2017 .....	58
Figura 6 Áreas involucradas de la Contraloría General en la Adaptación del MEMICI .....	60

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASOFIS	Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C.
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
COCO	Criteria of Control Committee
CPCE-F	Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación
GAO	Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos, Government Accountability Office
INTOSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores
MEMICI	Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público
MICI	Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público
MICIL	Marco Integrado de Control Interno para Latinoamérica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIC	Órgano Interno de Control
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SNT	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

## **RESUMEN**

En 2015 y 2016 fueron publicadas leyes y reformas que establecieron la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT); así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF). El objetivo fue mejorar el quehacer gubernamental y el uso de recursos públicos, por lo cual se planteó la importancia de homologar la normativa en materia de control interno a nivel federal, estatal y municipal.

En este contexto se desarrolla el presente proyecto integrador que es una Propuesta de Adaptación del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI) en el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, basado en el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI) 2014, a través del área de la Dirección General de Fiscalización Interna de la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con el fin de dar cumplimiento a las líneas de acción del Programa de trabajo de los grupos de Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación CPCE-F de la Secretaría de la Función Pública (SFP).



# INTRODUCCIÓN

En México las dependencias y organismos del sector público federal y estatal requieren para cumplir con sus metas y objetivos institucionales de recursos financieros, materiales y humanos. Los recursos deben ser administrados y salvaguardados de manera transparente para que la operación de la dependencia u organismo esté garantizada en todos los niveles con eficiencia, eficacia y economía. En el caso de México ha faltado consolidar un sistema de control interno óptimo, sumado a la problemática de la corrupción que afecta en gran medida los diversos estratos de la sociedad, las instituciones públicas no son ajenas a caer en prácticas de ésta naturaleza, incluso se puede afirmar que son propensas debido a los trámites y servicios que prestan a la ciudadanía y a los programas con fines sociales.

La definición generalizada de corrupción es el uso y abuso del poder público para beneficio privado, de la cual se desprenden múltiples actos, siendo los más denunciados los “desfalcos al erario, sobornos, pagos irregulares, conflictos de interés, desvío de recursos, tráfico de influencias, licitaciones amañadas o facturas con sobreprecio” (Casar, 2015, p. 5). Por su parte, Transparencia Internacional menciona que la corrupción “Consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca” (Transparency International, 2009, p. 14).

La corrupción en México impacta el ámbito gubernamental, con grandes consecuencias en la administración de fondos, bienes y recursos públicos, no se trata solo de daños financieros sino de un impacto negativo en el desarrollo social y económico del país. En 2017 el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional ubicó a México en el lugar 135 de 180 países evaluados, y la calificación que obtuvo fue de 29 sobre 100 puntos en una escala donde 0 es una percepción de altos niveles de corrupción y 100 son bajos niveles. La corrupción a este nivel genera una gran desconfianza sistémica, que permea a todo el aparato político y social.

Para revertir la evolución y los costos de la corrupción, desde los años 80 en México se han implementado y diseñado una serie de acciones como parte de una política pública que la contrarreste. En lo relativo a la función pública es el control interno el encargado de la prevención y la detección, mediante mecanismos para la reducción de riesgos, que a su vez, permitan coadyuvar en el alcance de las metas sustantivas de cada entidad.

Entre las acciones relevantes que inciden en la presente investigación se encuentra que la Secretaría de la Función Pública (SFP), en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), emitió en 2014 el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI), basado en el Modelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission COSO 2013. Durante 2015 y 2016 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación leyes y reformas que dan sustento legal a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT); así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que si bien existía desde 2010 se reconfigura. De estos cambios en materia legal y administrativa se desprenden una suma de implicaciones y reformas en las atribuciones de los órganos de control en el país.

En este contexto se desarrolla el presente documento que es un proyecto integrador de la Propuesta de Adaptación del Modelo del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI) en el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, basado en el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI) 2014, a través del área de la Dirección General de Fiscalización Interna de la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, donde la sustentante formó parte del grupo de trabajo, integrado también por personal de la Dirección General de Fiscalización a Fondos Federales, Dirección General de Transparencia, Anticorrupción y Función Pública, y la Dirección Jurídica. Es preciso mencionar que se contó con el apoyo y respaldo institucional para la elaboración y documentación de este proceso interno de la Contraloría General.

En el capítulo I se aborda el marco metodológico en el que se sitúa y desarrolla este trabajo. Inicia con el planteamiento del problema y la justificación de la adaptación de MEMICI. Además de describir el objetivo general y los objetivos específicos, así como el diseño metodológico implementado.

En el capítulo II se realiza el marco teórico-conceptual, con una introducción y diagnóstico de los conceptos generales y la importancia del control interno, se parte de la comprensión de cuál es el estatus y la relevancia de éste en las organizaciones. Se contextualiza el control interno en el sector público de México, resaltando su evolución y la estructura institucional actual: la Secretaría de la Función Pública. Se menciona el desarrollo de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación CPCE-F de la Secretaría de la Función Pública, particularmente el que corresponde al control interno. Y se expone lo relativo al Sistema Nacional de Fiscalización y el grupo de trabajo que compete al control interno.

En el capítulo III se desarrolla el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI), que sirve de preámbulo para una mejor comprensión del capítulo siguiente, explicando de manera previa el Modelo del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI) que es su sustento conceptual. Se describen los componentes, principios y puntos de interés que integran el MEMICI, así como algunos puntos relevantes.

El capítulo IV se ocupa del marco contextual, para la propuesta de adaptación a partir de la descripción del órgano encargado de realizarla, siendo la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Se describe el plan de trabajo, cronograma y a las áreas involucradas, así como las adecuaciones en apego a la normatividad. Por último, se enlistan las dependencias y entidades que serán sujetos a su aplicación, una vez publicado en la Gaceta Oficial del Estado, así como las pautas a seguir para su difusión, conocimiento, implementación y seguimiento.

# CAPÍTULO I

## MARCO METODOLÓGICO

En este capítulo se describe el planteamiento del problema y la justificación, así como los métodos, técnicas y procedimientos a los que se recurrió para el logro del objetivo general y los objetivos específicos, esto es, la propuesta de adaptación del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público en el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la Controlaría General, basado en las teorías de control interno gubernamental y en el marco normativo para el caso estatal.

### 1.1 Planteamiento del problema

En México a la fecha no se ha logrado consolidar un sistema de control interno óptimo. Los esfuerzos por crear normativas de control interno desde el Gobierno Federal actualmente están regidos de manera directa por la Secretaría de la Función Pública (SFP), la cual cuenta con facultades y atribuciones para intervenir en el control, fiscalización, prevención, evaluación, así como implementar estrategias para la transparencia, rendición de cuentas y ética del servidor público.

La SFP es parte fundamental para la operación del control interno, pero se requieren mayores esfuerzos, involucrando a más organismos y logrando así un modelo de control gubernamental integral. Como parte de las iniciativas para fortalecer la gobernanza pública, durante 2015 y 2016, se crearon el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT); así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF). Con esto el control interno se ubicó en otro escenario donde cobró un papel más significativo y relevante, siendo parte de un engranaje mayor.

En el Sistema Nacional de Fiscalización se encuentra un grupo de trabajo sobre control interno, siendo una de las líneas de acción el Programa para la implementación del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI) en los niveles federal, estatal y municipal. Si bien este objetivo ya estaba descrito en un grupo de trabajo de control interno (Grupo de la Región Noroeste) de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación CPCE-F de la SFP desde 2015, con esta iniciativa más integral se retoma y fortalece. El fin de estos grupos es apoyar a que los diversos organismos implementen modelos de control para eficientar sus recursos y acciones, y alcanzar sus objetivos institucionales, en el caso de Veracruz hasta 2017 estaba reportado como sin avance en estas acciones sustantivas.

Es, en este contexto, que la investigación se inserta y será desarrollada, siendo relevante y necesario, de acuerdo a las líneas de trabajo de los Grupos del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y de la CPCE-F de la SFP, dar cumplimiento a la Adaptación del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno (MEMICI) para el Sector Público en todas las entidades federativas, y de manera particular en el caso de Veracruz, que a la fecha no se encuentra publicado. Así como la pertinencia de documentar el proceso de Adaptación, dado que responde a políticas públicas de nivel nacional y al interés de mejorar los procesos y generar un impacto positivo en las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

El presente trabajo se avoca únicamente a la implementación del MEMICI en el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, de acuerdo a las acciones sustantivas de la SFP, y particularmente a las realizadas por la Contraloría General del Estado de Veracruz, como órgano estatal de control.

## **1.2 Pregunta y objetivos de la investigación**

### **1.2.1 Pregunta de investigación**

¿Cómo adaptar el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI) al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz desde la Contraloría General?

### **1.2.2 Objetivo general**

Proponer la adaptación del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI) en el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave desde la Contraloría General.

### **1.2.3 Objetivos específicos**

- Analizar el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI), emitido por la Secretaría de la Función Pública en 2015, y los documentos en los cuales se basa, COSO 2013 y MICI.
- Elaborar un plan de trabajo con las áreas encargadas de dar cumplimiento y atención a la implementación del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI) desde de la Contraloría General.
- Realizar las adecuaciones normativas del Modelo Estatal de Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI) para la propuesta al caso particular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

## **1.3 Justificación**

A nivel internacional constantemente se innovan y mejoran los modelos para implementar el control interno, ejemplo de ello es la actualización en 2013 del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO),

que es el marco de referencia a nivel global para la implementación, gestión y control de un adecuado sistema de control interno para cualquier organización, para este trabajo el MICI y el MEMICI se basan en el mencionado documento. El control interno debe permear todas las áreas de la organización, entendido entonces como una serie de acciones y procedimientos conjuntos que permiten resultados positivos en la organización y que contribuyen a alcanzar las metas y objetivos de la entidad en todos los niveles.

La Secretaría de la Función Pública, en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, emitió en 2014 el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI), basado en el Modelo COSO 2013, como un modelo o guía general de control interno, con el objetivo de ser adoptado y adaptado por las instituciones en los ámbitos federal, estatal y municipal, mediante la expedición de los decretos correspondientes. El objetivo es que las instituciones gubernamentales deben implementarlo, lo que permitirá la actualización y la mejora continua del sistema de control interno, como herramienta que promueve la consecución de los objetivos institucionales; que minimiza los riesgos; reduce la probabilidad de ocurrencia de actos de corrupción y fraudes, y considere la integración de las tecnologías de la información a los procesos institucionales; asimismo, que respalde la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, y consolide los procesos de rendición de cuentas y de transparencia gubernamental.

En el caso de la implementación a nivel estatal se da a través del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI), publicado en 2015, siendo éste la referencia para cada entidad federativa, siempre de acuerdo a la normatividad vigente. El Programa Anual de Trabajo 2018 de la CPCE-F de la SFP atiende el tema del Control Interno en su Proyecto 1 denominado “Aplicación y seguimiento del Control Interno a nivel estatal” que marca la pauta para que todo Órgano Estatal de Control adapte y publique en su periódico estatal un modelo de control general. Mientras en el Comité Rector de SNF dentro de los 7 grupos de trabajo, se encuentra el grupo de control interno,

que contempla entre sus líneas de acción el Programa para la implementación del MICI en los niveles federal, estatal y municipal, a través de la CPCE-F y las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL).

En noviembre de 2017 la Comisión Permanente CPCE-F reportó que de las 32 entidades federativas solo 17 habían realizado el trámite de adaptación y publicación del MEMICI, mientras 8 más estaban en proceso de la adaptación, y finalmente 7 estados se reportaron sin avance. El estado de Veracruz se reportó como sin avance. Por ello, es necesario que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz cuente en este 2018 con la implementación del Modelo Estatal de Marco Integrado de Control Interno y su correspondiente publicación en la Gaceta Oficial del Estado, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

La Contraloría General al ser el órgano encargado del control y evaluación gubernamental, y estar alineado al Sistema Nacional Anticorrupción y Sistema Nacional de Fiscalización, así como a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el 21 de noviembre de 2017, debe dar cumplimiento a los programas y líneas de acción y para el caso del presente trabajo a la línea de Control Interno.

## **1.4 Método de investigación**

Para obtener la información relevante en relación al control interno e implementar la propuesta de Adaptación del Modelo Estatal del Marco del Control Interno para el Sector Público (MEMICI), se optará por un enfoque de carácter cualitativo, la interpretación y análisis objetivo de la información. El método a utilizar será el deductivo, a partir de las disposiciones vigentes del tema de análisis en la Administración Pública Federal y Estatal, y posteriormente se procederá a aplicar el conocimiento en el caso de la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, siguiendo los principios que lo anteceden para llegar a deducciones lógicas. También, se recurrirá al método comparativo al contrastar el



Modelo MEMICI contra las leyes y la normatividad vigente en el Estado de Veracruz, para encontrar entre ambos documentos similitudes y diferencias.

La recopilación de los datos para el marco teórico-conceptual será por medio de documentación de bibliografía especializada, mientras el marco contextual se obtendrá de documentación pública, del caso de estudio concreto del Estado de Veracruz, recurriendo a leyes, reglamentos, normativas, entre otros documentos internos de la Contraloría General. Los instrumentos conceptuales que rigen el control interno a nivel nacional e internacional a consultar serán el COSO 2013, INTOSAI, MICIL, MICI y el propio MEMICI. También se llevará a cabo un estudio e investigación de los diversos instrumentos jurídicos, administrativos y legales, entre ellos la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual sufrió reformas en diciembre 2017 y mayo 2018; la Ley Número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo, con reformas en diciembre 2017 y enero 2018; la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, publicada en enero 2018; el Reglamento Interior de la Contraloría General, publicado en abril de 2018; el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de diciembre 2017; así como del Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018. Con estos sustentos se propondrán las adecuaciones textuales necesarias.

Al tener como propósito realizar un proyecto integrador, como parte de la Maestría en Auditoría, se buscará el desarrollo de competencias profesionales a través de un conocimiento significativo, por lo cual al pertenecer al grupo de trabajo de la Contraloría General, encargado de la implementación del MEMICI, tendré la oportunidad de vincular un proyecto real con la parte teórica y la práctica. Como su nombre lo establece un proyecto integrador conjunta varios elementos, con diversas variables conceptuales, que tendrá como resultado la propuesta de adaptación del MEMICI.

El proyecto será un proceso articulado, que atenderá diversas fases del desarrollo y se organizará en un cronograma de trabajo. Por lo cual, se contempla un tiempo de planeación detallando las actividades a realizar, así como una

constante valoración durante todo el proceso para retroalimentarse y hacer las correcciones y mejoras necesarias. Las fases de desarrollo siempre estarán interconectadas, porque una investigación de corte cualitativo tiene la posibilidad de ejecutar algunas fases paralelamente o en algunos casos cambiar el orden sin afectar el propósito principal.

El trabajo se instaurará en dos grandes fases: la redacción del documento con adaptación como tal, así como las revisiones y gestiones del documento. Este procedimiento se desarrollará de manera puntual en el apartado 4.2 Programa de trabajo y adecuaciones del Modelo a la normativa estatal, pero para efectos de este apartado se enumeran los pasos del procedimiento:

- 1.- Consolidar un grupo de trabajo interno de la Contraloría General para realizar la propuesta de adaptación del MEMICI.
- 2.- Establecer un cronograma de trabajo con tiempos, metas y objetivos específicos y reales.
- 3.- Analizar y estudiar los instrumentos conceptuales, teóricos, jurídicos, administrativos y legales.
- 4.- Elaborar la redacción y las adecuaciones textuales necesarias en el MEMICI.
- 5.- Implementar las revisiones y gestiones del documento en las diversas instancias para su aprobación dentro de la Contraloría General.
- 6.- Canalizar el documento final al área del Contralor General para su aprobación y posterior publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

Finalmente, es preciso indicar que los alcances de la propuesta consiste en ser una adaptación del MEMICI para el caso de Veracruz, siendo la implementación y aplicación del Modelo etapas posteriores que no corresponden a los objetivos del presente estudio por cuestiones metodológicas. Sin duda la adaptación es un

aporte relevante, ya que como hemos analizado a lo largo de este capítulo el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI) en el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adaptado por la Contraloría General, se inserta en ciertos objetivos y líneas de acción de la SFP, siendo ésta a su vez una entidad clave dentro el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción, que responde a una búsqueda nacional de mejorar la gobernanza y la calidad de vida de la sociedad.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO: CONCEPTOS GENERALES Y LA IMPORTANCIA DEL CONTROL INTERNO**

#### **2.1 Definición y objetivos del control interno**

El control interno es un proceso constante en una organización para garantizar su propia existencia y la consecución de los objetivos de creación, como lo señala Perdomo (2004) “es un plan de organización entre la contabilidad, funciones de empleados y procedimientos coordinados que adopta una empresa pública, privada o mixta, para obtener información confiable, salvaguardar sus bienes, promover la eficiencia de sus operaciones y adhesión a su política administrativa” (p. 2).

Las iniciativas y mecanismos para controlar el buen funcionamiento de algún organismo no son un invento del hombre moderno, se pueden rastrear sus orígenes en las épocas más antiguas de la humanidad. Sin embargo, por razones prácticas y para los fines del presente trabajo sólo nos ocupamos del concepto de control interno surgido a partir del siglo XX, donde los cambios de la sociedad moderna modificaron la forma de concebir las instituciones y evaluar sus comportamientos, tanto en el sector público como en el privado. Por ello, actualmente los esfuerzos a nivel internacional son más sofisticados, están en constante regulación y mejora, en gran medida por los avances y herramientas que brinda el mundo contemporáneo.

El control interno debe permear todas las áreas de la organización, siendo un modelo horizontal de responsabilidades y compromisos compartidos, donde cada actividad tiene igual importancia e impacto dentro de la organización. En 1958 el Comité de Procedimientos del Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados dividió el control interno en dos grandes áreas: el aplicado a lo

contable y a lo administrativo (Cashin, Neuwirth y Levy, 1999, citado por Pozo, 2016, p. 2). Para Cepeda (1997) los controles contables comprenden un “plan de organización y todos los métodos y procedimientos cuya misión es salvaguardar los activos y la fiabilidad de los registros financieros” (p. 3), mientras los controles administrativos se “relacionan con normas y procedimientos relativos a la eficiencia operativa y a la adhesión a las políticas prescritas por la administración (p.4).

A nivel global la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), fundada en 1953, es la institución encargada de dar las pautas sobre temas de auditoría gubernamental, con el objetivo de mejorar la fiscalización pública y fortalecer el desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Los objetivos del control interno son presentados por el INTOSAI de la siguiente manera:

- Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones
- Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables
- Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño (p. 6).

El control interno como se ha revisado no es una norma que se impone o estrategias aisladas de la administración y operación, sino una serie de acciones y procedimientos integrales para y desde la organización, que permite obtener resultados positivos y contribuye a alcanzar las metas y objetivos de la entidad. En esta tarea es menester involucrar a todos los niveles a través de la asignación de funciones a personal capacitado y la motivación para apropiarse de los objetivos institucionales como propios. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) apunta que “integridad, valores éticos y competencia personal de la entidad son elementos cruciales de un entorno de control interno saludable. También incluye la manera en que la administración asigna autoridad y

responsabilidad, y organiza y desarrolla a sus empleados” (2017, p. 180). Así, la implementación de las normas o reglas formales debe ir acompañado siempre de aspectos como el fomento a la ética y buenas prácticas, motivación al personal, capacitación, responsabilidad y rendición de cuentas en todo el personal.

## **2.2 Control interno en el sector público en México**

Las organizaciones tanto públicas y privadas tienen en sí mismas objetivos, metas y obligaciones a cumplir. En el ámbito privado los nuevos modelos de control fueron motivados para brindar seguridad a los inversionistas sobre la información financiera y para garantizar el éxito de las empresas y corporaciones bancarias. Estos modelos si bien son aplicables en cierto sentido en el ámbito gubernamental, éste al administrar fondos, bienes y recursos públicos tiene una naturaleza distinta, por lo que las implicaciones y obligaciones de las personas encargadas de ejecutarlas y de vigilar su correcto uso es mayor, no se trata solo de riesgos financieros (como una empresa privada) sino del desarrollo social y económico de un país o estado.

A diferencia del sector privado las dificultades del sector gubernamental no están supeditadas a las reglas de un mercado y más bien responden a condiciones presupuestarias basadas en las políticas públicas, bajo un modelo de un gobierno específico y, en la actualidad, al peso de la opinión pública. En el ámbito gubernamental, el control interno es considerado una herramienta administrativa sustancial para alcanzar con mayor eficiencia los objetivos y metas de las instituciones públicas, elevar su desempeño, cumplir con la normativa aplicable y consolidar la transparencia y rendición de cuentas.

El INTOSAI señala que el control interno en el sector público:

[...] debería ser entendido dentro del contexto de las características específicas de estas organizaciones, es decir su enfoque para lograr objetivos sociales o políticos; la utilización de los fondos públicos; la

importancia del ciclo presupuestario; la complejidad de su funcionamiento (esto llama a hacer un balance entre los valores tradicionales como la legalidad, integridad y transparencia, y los modernos valores gerenciales como eficiencia y eficacia) y el gran espectro correspondiente de su responsabilidad pública (p. 5).

Sin duda, la finalidad última de un buen control interno gubernamental radica en mejorar el estilo y constitución de vida de una sociedad. Al respecto, Serrano (2016) señala que existen tres niveles de importancia a atender: lo micro, lo medio y lo macro.

En el primero están las pequeñas cuentas que explican si una persona llegó a tiempo hoy; lo medio, explica el resultado de un programa anual y lo macro explica la incidencia real de la acción gubernamental en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, resalta que la racionalidad prevaleciente del control interno se queda en lo micro y llega a lo medio, pero no alcanza a lo macro a pesar de que en la era de la información es la dimensión de escala antropológica la que más se potencializa y genera valor (p. 31).

Con lo anterior, se plasma que los tres niveles recaen en la responsabilidad de los servidores públicos de proteger los intereses y recursos apropiadamente, dentro de un marco legal y ético, éste último “es un prerequisite y un soporte para la confianza pública y una clave para el buen gobierno” (INTOSAI, p. 3). De ahí el fomento a la cultura del desempeño de los servidores públicos como clave en el proceso del control interno, frente a una sociedad cada vez más demandante de transparencia y acceso a la información pública.

En la década de los 80 surge a nivel internacional un interés por conceptualizar el control interno, motivado principalmente por las empresas y corporaciones para proteger sus intereses. De ahí, que en 1985 se crea la Comisión Nacional de Informes Financieros Fraudulentos, bajo la sigla COSO (Committee of Sponsoring Organization). En el caso de México en esa misma

década los índices de la corrupción se recrudecen, algunos estudiosos explicaban la corrupción por el factor llamado Morris, el cual señalaba que la corrupción se comportaba de acuerdo a un patrón sexenal de gobierno, aumentando al inicio y final de cada periodicidad, sin embargo a partir de estos años el comportamiento se da de forma continua y en ascendencia.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, en 1982, con la gran problemática del fenómeno de la corrupción, se determinó que la administración de los recursos debía transitar a un modelo que respondiera a un Estado moderno, razón por la cual se estableció a partir del mandato del Poder Ejecutivo la “Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), que en 1994, bajo la administración de Ernesto Zedillo, adoptó el nombre de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para convertirse en 2003, durante el gobierno de Vicente Fox, en la Secretaría de la Función Pública (SFP)” (Casar, 2015, p. 49).

Desde entonces se avanzó en los esfuerzos por crear normativas desde una reconfiguración constante del Gobierno Federal. La SFP con el rango de Secretaría del Poder Ejecutivo, obtuvo en ese momento facultades y atribuciones para intervenir en el control, fiscalización, prevención, evaluación, así como para dictar las pautas del buen actuar de los funcionarios públicos y sancionar cuando se incurra en faltas administrativas, esto es, implementar estrategias para la transparencia, rendición de cuentas y ética del servidor público. Sin embargo, no se debe confundir el control interno como un mecanismo de combate a la corrupción *per se*, sino es una parte significativa que apoya, a través de la mejora en la gestión y función de una organización, a identificar posibles hallazgos o indicios, mismos que en sumadas ocasiones no está en la función principal del control interno solventar o investigar.

La SFP es una parte fundamental para la operación del control, que junto a otros organismos forman el modelo de control gubernamental en México, mismo que actualmente está diseñado como lo muestra la Tabla 1:



**Tabla 1 Modelo de control gubernamental en México**

Entidad	Tipo de control	Organismo	Resumen de su función sustantiva	Sujetos
<b>Poder Ejecutivo</b>	Interno	Secretaría de la Función Pública (SFP)	Organizar y coordinar el sistema de control interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal	Dependencias y Entidades de la APF
<b>Poder Legislativo</b>	Externo	Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos federales	Organismos Autónomos, municipios, personas físicas o morales
<b>Sociedad</b>	Externo	Contraloría Social	Verificar el cumplimiento de metas y aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social	Entidades que ejercen programas de desarrollo social

Fuente: Elaboración propia.

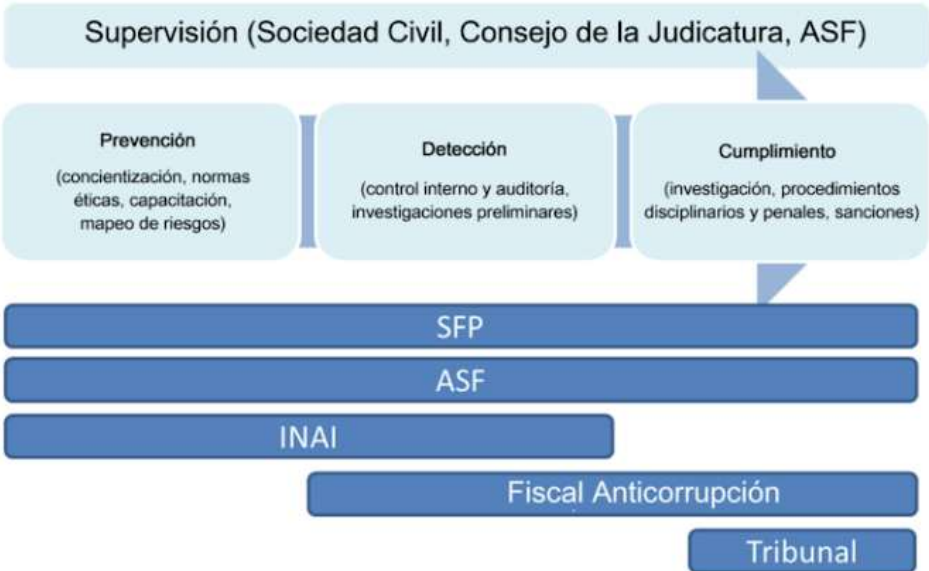
Estas instancias se fortalecen en su conjunto para combatir la corrupción y mejorar la función de cada una, incluida la sociedad como una fuerza encargada de vigilar los procesos. Se puede decir que el gobierno cuenta con dos tipos de controles: el interno que es el que realizan los órganos de la propia institución (autocontrol) para alcanzar sus objetivos y metas; y el externo ejercido por órganos independientes para revisar y analizar los resultados a los que ha llegado la institución y, en su caso, emitir recomendaciones; dentro de éste último se encuentra la función realizada por la contraloría social, la cual tiene sus orígenes en la administración de Miguel de la Madrid, y que en nuestros días es uno de los pilares fundamentales para lograr la transparencia y la rendición de cuentas.

Como parte de las iniciativas para fortalecer la gobernanza pública, durante 2015 y 2016 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación una serie de leyes y reformas que dan sustento legal a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la

Información y Protección de Datos Personales (SNT); así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que existía desde 2010. De este hecho se desprenden en cascada una suma de implicaciones y reformas en las funciones de los órganos de control en nuestro país.

Los órganos de control son parte medular en el Sistema Nacional de Fiscalización, por lo cual se deben fortalecer las actividades sustantivas de la Secretaría de la Función Pública, de la Auditoría Superior de la Federación, y en consecuencia de los órganos estatales y municipales que coadyuvan para alcanzar los fines de dicho sistema. Así podemos afirmar que el Sistema Nacional Anticorrupción es un modelo que integra a los actores clave para combatir de manera eficaz las prácticas que van en detrimento del actual Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas que de él emanan. Un actor clave en el SNA es la SFP que forma parte del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana, y en consecuencia le corresponden las tareas de la prevención, detección y cumplimiento como se muestra en la Figura 1.

**Figura 1 Actores clave en el Sistema Nacional Anticorrupción**



Fuente: Elaborado por la OCDE, 2017, p. 39.

Por lo anterior, deducimos la importancia de la SFP en el Sistema Nacional Anticorrupción y la relevancia que tiene el control interno en México dentro de un modelo de gobernanza.

## **2.3 El control interno en la Secretaría de la Función Pública**

Las reformas mencionadas establecen que el control interno es una de las acciones fundamentales para la prevención, detección y cumplimiento, así como para la rendición de cuentas y la transparencia. La Secretaría de Función Pública para cumplir cabalmente con este objetivo se actualiza y hace constantes mejoras en sus diversas líneas de acción.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 37, fracciones I y II, que la SFP es la encargada de:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables.
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la administración pública federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio de control administrativo. Lo anterior, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. (p. 36)

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en su artículo 3, señala que dentro de su organización tiene tres subsecretarías: Subsecretaría de la Función Pública; Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas; y Subsecretaría de Control y Auditoría a la Gestión Pública; esta última es el área de la cual se desprende el trabajo que se realiza en el presente documento. La Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, de acuerdo al artículo 11 del mencionado Reglamento, tiene entre sus atribuciones el establecer en la Administración Pública Federal, acciones que propicien el fortalecimiento del sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, a efecto de prevenir, detectar y disuadir actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas en la gestión gubernamental, así también la de vigilar el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, en colaboración con las autoridades que integran el Sistema Nacional Anticorrupción, así como promover la eficacia y eficiencia de las funciones de auditoría y control que desarrollan los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades, a fin de privilegiar la actividad preventiva y el logro de los objetivos y metas institucionales.

Los Estudios de la OCDE (2017) señalan que la SFP “es la entidad federal responsable de desarrollar y supervisar las políticas, normas y herramientas de control interno, incluyendo las funciones de administración de riesgos y auditoría interna en la administración federal” (Sobre integridad, p. 166) En este caso atendemos el control interno, el cual está regido por el Modelo Integrado de Control Interno (MICI), siendo un modelo general de control interno que más adelante se puntualizará, basado en la versión del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) de 2013 y apoyado en el Marco Integrado de Control Interno para Latinoamérica (MICIL).

En lo que corresponde a la administración de riesgos tiene como tarea identificar las amenazas que impidan lograr las metas y objetivos institucionales. El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno,

emitido por la SFP en 2016 establece las disposiciones, herramientas y metodología de la gestión de riesgos, y lo define en su Artículo 2 como:

- I. Administración de riesgos: el proceso dinámico desarrollado para contextualizar, identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan mitigarlos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable, en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas. (p. 3)

Por su parte, la auditoría interna es una práctica crucial para el seguimiento y evaluación del control interno, permite verificar si opera de manera correcta e implementar medidas correctivas para su superior desempeño. El objetivo de la auditoría interna es mejorar y agregar valor a los procesos de gobernanza, administración de riesgos y control, en consecuencia ayuda a la institución a lograr sus objetivos y detectar los indicadores de fraudes y corrupción. Este componente en concordancia con el control interno y la administración de riesgos integran un enfoque que permite al organismo un cumplimiento y desarrollo eficaz y eficiente, y si bien cada componente puede implementarse de manera independiente y en diversos momentos y áreas, en su conjunto potencializan las vías para el logro de las metas y objetivos del organismo.

Para este estudio se considera el control interno de acuerdo a las acciones sustantivas de la SFP, y particularmente a las realizadas por la Contraloría General del Estado de Veracruz, como órgano estatal de control. La SFP define a los Órganos Internos de Control (OICs) como los encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Son éstos entonces los responsables de dar las pautas del sistema de control y evaluación gubernamental, vigilar los procesos y procedimientos que realizan los servidores

públicos en las dependencias y entidades federales conforme a la legalidad y que coadyuven en el logro de los objetivos sustantivos de estas instituciones. Son también los órganos que poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos, imponiendo las sanciones correspondientes.

Derivado del Acuerdo de Coordinación celebrado en fecha 2 de septiembre de 2015, entre la Secretaría de la Función Pública y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se establece el objetivo de la realización de un programa de coordinación especial denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción. En la cláusula sexta de este documento ambas partes convienen fortalecer y apoyar la participación en la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), órgano rector de la coordinación intergubernamental que está integrada por los Titulares de los Órganos de Control Interno de los Gobiernos de los 32 Estados, y presidida por el Titular de la Secretaría de la Función Pública.

En la página oficial de la Comisión referida se señala su misión que a la letra dice:

La Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación es dentro del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la instancia de vinculación de los Órganos de Control y Evaluación de la Gestión Pública del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal que promueve la implementación de modernos esquemas, instrumentos, mecanismos de control, verificación y evaluación de la Gestión Pública; una eficaz vigilancia en el manejo y aplicación de los recursos públicos, con criterios de probidad, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía; así como, la aplicación de sanciones a los servidores públicos que incurran en responsabilidades.

Por ello, la Comisión desde 2015 diseña un Programa Anual de Trabajo, que al estar conformada por los 32 titulares de los Órganos Estatales de Control de las entidades federativas, se organiza en grupos de trabajo para cumplir las metas y objetivos. Los 6 grupos están distribuidos por regiones geográficas bajo 6 grandes temas, uno asignado a cada grupo, y que a la vez le corresponden ciertas líneas de acción, haciendo un total de 12 líneas, como lo muestra la siguiente Tabla 2:

**Tabla 2 Constitución y responsabilidades de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F)**

Región	Tema	Integrantes	Líneas de acción
<b>Noroeste</b>	Control Interno	Baja California Baja California Sur Chihuahua Sinaloa Sonora	Control Interno Ética e Integridad Contrataciones Públicas
<b>Noreste</b>	Normas Internaciones y Creación de Capacidades	Coahuila Durango Nuevo León Tamaulipas San Luis Potosí	Fortalecimiento de la labor fiscalizadora Creación de Capacidades
<b>Centro-Pacífico</b>	Jurídico Consultivo	Ciudad de México Estado de México Guerrero Michoacán Morelos Querétaro	Sistema Nacional Anticorrupción Responsabilidades Administrativas
<b>Centro-Occidente</b>	Plataforma del Sistema Nacional de Fiscalización	Aguascalientes Colima Guanajuato Jalisco Nayarit Zacatecas	Sistema Nacional de Fiscalización Contabilidad Gubernamental
<b>Centro-Golfo-Istmo</b>	Transparencia y Contraloría Social	Hidalgo Oaxaca Puebla Tlaxcala Veracruz	Transparencia Contraloría Social
<b>Región Sureste</b>	Coordinación para la Fiscalización	Campeche Chiapas Quintana Roo Tabasco Yucatán	Planeación de Auditorías

Fuente: Elaboración propia a partir de la Primera Asamblea Ordinaria de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación 25 de enero de 2018.

El Programa Anual de Trabajo 2018 ubica en la Región Noroeste el tema de Control Interno con la primera línea de acción bajo el mismo concepto, ésta a su vez requiere de la ejecución de Proyecto 1.

Proyecto 1 denominado “Aplicación y seguimiento del Control Interno a nivel estatal” que marca la pauta para que todo Órgano Estatal de Control adapte y publique en su periódico estatal un modelo de control general (MICI). Así, el Proyecto 1 tiene las siguientes actividades generales:

- 1.1 Impulsar la implementación del Modelo Estatal de Marco Integrado de Control Interno (MEMICI) en las entidades federativas, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).
- 1.2 Evaluar de manera conjunta con la SFP, la aplicación del Modelo Estatal de Marco Integrado de Control Interno, así como generar propuestas de acciones de mejora continua.
- 1.3 Dar seguimiento a los resultados obtenidos de la evaluación de Control Interno en las entidades federativas.
- 1.4 Aplicar de manera coordinada con la SFP, un programa de asesorías en materia de Control Interno a través de talleres y cursos dirigidos a servidores públicos de entes locales ejecutores de recursos federales. (Primera Asamblea, p. 3-5)

El punto 1.1. tiene como actividades específicas:

- 1.1.1 Impulsar la implementación del Modelo Estatal de Marco Integrado de Control Interno en las entidades federativas, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)
- 1.1.2 Impulsar la publicación del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) en las entidades federativas que no cuentan con publicación del MEMICI en el Periódico o Gaceta Oficial.



Por ello, es relevante la adaptación, implementación y aplicación de un Modelo y un Manual, pero en el presente estudio solo nos encargamos de la adaptación del Modelo en Veracruz.

## **2.4 Sistema Nacional de Fiscalización**

Como se mencionó en el apartado anterior el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) se integra ante la H. Cámara de Diputados en 2010, frente a la necesidad de “formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas a nivel nacional” (Auditoría Superior de la Federación, párrafo 1).

En mayo de 2015 se da un paso significativo para el Sistema Nacional de Fiscalización al ser incorporado a las reformas constitucionales que da origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), con lo cual se establecen sus bases operativas y un marco legal orientador. Un año después, el 18 de julio de 2016, al promulgarse la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), en el Título Tercero, Capítulo Único, queda establecida la integración y funcionamiento del SNF que en su artículo 37 a la letra señala:

El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:

- I. La Auditoría Superior de la Federación;
- II. La Secretaría de la Función Pública;
- III. Las entidades de fiscalización superiores locales, y

IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, p. 12)

El SNF se instaura como autónomo, aunque intrínsecamente dependiente del SNA, siendo parte integral de un programa del Estado para erradicar las malas prácticas administrativas, reducir la duplicidad de funciones, omisión de procesos y al mismo tiempo eficientar los recursos, todo esto en coordinación con los diversos órganos responsables de la auditoría gubernamental.

En el artículo 39 la misma Ley establece que para ejecutar y operar las mejoras a la fiscalización de recursos federales y locales, el SNA debe contar con:

[...]un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas en las fracciones III y IV del artículo 37 de esta Ley, que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. El Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, p.12).

El Comité Rector es el órgano supremo que coordina todos los procesos de auditoría y fiscalización de recursos públicos y se compone por grupos de trabajo; además de vincular estas acciones con el Sistema Nacional Anticorrupción. El presidirse de manera dual significa que el Sistema tiene, por un lado, a la ASF, y, por otro lado, a la SFP, haciendo con esto un total de 9 figuras que conforman el total del Comité, durante un periodo de 2 años. Para lograr las encomiendas los 9 integrantes deberán tener reuniones ordinarias cada seis meses y extraordinarias cuando sea necesario.

Para el 2018 el Comité está integrado como se observa en la Tabla 3:

**Tabla 3 Integrantes del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización**

<b>Comité Rector del SNF</b>	
<b>ASOFIS</b>	<b>CPCE-F</b>
Auditoría Superior de la Federación	Secretaría de la Función Pública
Auditoría Superior del Estado de Coahuila	Secretaría de Contraloría del Estado de Hidalgo
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	Secretaría de la Contraloría del Estado de Querétaro
Auditoría Superior del Estado de Puebla	Contraloría General del Estado de San Luis Potosí
	Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado de Sonora

Fuente: Primera Reunión Plenaria del Sistema Nacional de Fiscalización, 23 de junio de 2017, p. 28.

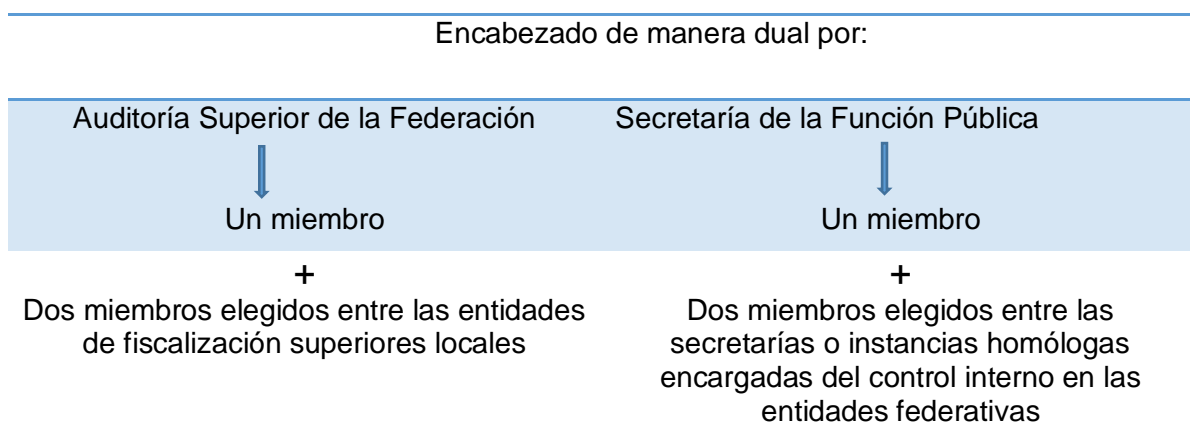
Es preciso aclarar que para el correcto funcionamiento del trabajo del Comité, la ASOFIS y la CPCE-F cumplen un papel fundamental. La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), es una organización autónoma, apartidista, independiente y de apoyo técnico, formada por los 32 Organismos Superiores de Fiscalización de los Congresos de los Estados, creada como una asociación permanente y regida por los principios que se establecen en sus estatutos. Mientras la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), como se definió en el apartado anterior, es un órgano que agrupa a los 32 Titulares de los Órganos Estales de Control, y es presidida por el Titular de la Secretaría de la Función Pública. Ambos organismos tienen que cumplir con el seguimiento, aplicación y evaluación de las líneas de trabajo que se implementen en los grupos de trabajo.

El Comité Rector en sus reuniones forma y conforma a los grupos de trabajo que de manera periódica trabajan las líneas de acción. Los grupos de trabajo son las instancias determinadas por el Comité Rector para atender temas de interés notable y reiterado para los miembros del SNF, sin una duración definida, pues su existencia es revisada por el Comité Rector y dependerá de sus resultados la continuidad o modificaciones a cada grupo.

Cada grupo de trabajo está constituido por 6 integrantes, siendo encabezado de manera dual por la Auditoría Superior de la Federación y la

Secretaría de la Función Pública, e incluye dos miembros elegidos entre las entidades de fiscalización superiores locales y dos miembros elegidos entre las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Los cuatro miembros elegidos son definidos por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, y son nombrados por un periodo dos años con posibilidades de repetir el periodo en su encargo. Los grupos también tienen la característica de una temporalidad definida, hasta que las tareas que les han sido asignadas hayan finalizado o el objetivo del grupo de tarea se haya alcanzado, como se muestra en la Tabla 4.

**Tabla 4 Grupo de Trabajo del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización**



Fuente: Elaboración propia a partir del Artículo 12 de los estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización.

Bajo este diseño el Comité Rector conformó en la última reunión de 2018 a los 7 grupos de trabajo, quedando integrados cada uno por los dos miembros que presiden la ASF y SFP, mientras los cuatro miembros elegidos quedaron según lo muestra la Tabla 5:

**Tabla 5 Grupos de trabajo del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización 2018**

Grupo de Trabajo	Integrantes
1. Grupo de Trabajo sobre Normas Profesionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México</li> <li>- Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro</li> <li>- Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Aguascalientes</li> <li>- Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Nuevo León</li> </ul>
2. Grupo de Trabajo sobre Control Interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoría Superior del Estado de Hidalgo</li> <li>- Auditoría Superior del Estado de Yucatán</li> <li>- Contraloría General del Estado de Baja California</li> <li>- Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Campeche</li> </ul>
3. Grupo de Trabajo Jurídico Consultivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoría Superior del Estado de Chiapas</li> <li>- Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora</li> <li>- Contraloría General del Gobierno de la Ciudad de México</li> <li>- Secretaría de la Función Pública del Estado de Zacatecas</li> </ul>
4. Grupo de Trabajo sobre la Coordinación para la Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima</li> <li>- Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango</li> <li>- Secretaría de la Contraloría General del Estado de Yucatán</li> <li>- Secretaría de Contraloría del Estado de Tabasco</li> </ul>
5. Grupo de Trabajo sobre Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoría General del Estado de Guerrero</li> <li>- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala</li> <li>- Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Oaxaca</li> <li>- Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del Gobierno del Estado de Guanajuato</li> </ul>
6. Grupo de Trabajo sobre Creación de Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoría Superior del Estado de Campeche</li> <li>- Auditoría Superior del Estado de Coahuila</li> <li>- Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa del Estado de Durango</li> <li>- Contraloría Gubernamental del Estado de Tamaulipas</li> </ul>
7. Grupo de Trabajo sobre la Plataforma Virtual del SNF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoría Superior del Estado de Guanajuato</li> <li>- Auditoría Superior del Estado de Puebla</li> <li>- Secretaría de la Función Pública del Estado de Chihuahua</li> <li>- Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información general de los grupos de trabajo.

Los Grupos de Trabajo cuentan con objetivos y metas específicas, mismos que a continuación se explican, pues si bien para propósitos de este estudio nos interesa el Grupo de Trabajo sobre Control Interno, se considera importante señalar de manera breve el objetivo por grupo, lo cual permite tener una visión integral de la importancia de la adaptación del modelo MICI para el SNA.

#### 1. Grupo de Trabajo sobre Normas Profesionales

Este grupo como se menciona en la página del SNA busca dar cumplimiento al artículo 42 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que señala lo siguiente: “Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización deberán homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización. Asimismo, el Sistema Nacional de Fiscalización aprobará las normas profesionales homologadas aplicables a la actividad de fiscalización, las cuales serán obligatorias para todos los integrantes del mismo.”

#### 2. Grupo de Trabajo sobre Control Interno

Es el grupo responsable de generar una estrategia para homologar la normativa en materia de control interno, que sea aplicable en los tres órdenes de gobierno; de asegurar la inclusión de la evaluación del control interno de los organismos auditores e identificar los cambios legales estructurales y normativos que permitan fortalecer a los Órganos de Control del Poder Ejecutivo. Así, responde a dar cumplimiento del artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, fracción III, que señala: “Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización en el ámbito de sus respectivas facultades y atribuciones... III. Elaborarán y adoptarán un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.”

#### 3. Grupo de Trabajo Jurídico Consultivo

Es objetivo de este grupo coadyuvar a la implementación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Además, responde a dar cumplimiento al artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, fracción II: “Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización en el ámbito de sus respectivas facultades y atribuciones: II. Revisarán los ordenamientos legales que regulan su actuación para que, en su caso, realicen propuestas de mejora a los mismos que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción.”

#### 4. Grupo de Trabajo sobre la Coordinación para la Fiscalización

Grupo cuyo fin es identificar áreas comunes de auditoría y fiscalización para la definición de los programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada. Asimismo, dar cumplimiento al artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, fracción I, la cual establece: “Los integrantes del SNF en el ámbito de sus respectivas facultades y atribuciones: I. Identificarán áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada”.

#### 5. Grupo de Trabajo sobre Transparencia

Este grupo de trabajo fue considerado crearse por una de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a partir de la Revisión de la Gobernanza Pública: El Sistema Nacional de Fiscalización, en 2015. El Grupo de Trabajo sobre Transparencia tiene como responsabilidad principal el coordinar los esfuerzos con el Sistema Nacional de Transparencia en dos vertientes: 1. Contribuyendo a que los órganos de auditoría gubernamental en el país sean proactivos en la emisión de información relevante con formato de datos abiertos, y que a su vez sean consumidores de esta clase de información para que la incorporen a sus procesos de revisión, y 2. Promoviendo que los miembros del SNF incluyan en sus programas de auditoría temas vinculados con la agenda nacional que defina el Sistema Nacional de Transparencia.

## 6. Grupo de Trabajo sobre Creación de Capacidades

Fue creado para dar cumplimiento al artículo 43 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que señala el establecimiento de un programa de capacitación conjunto, que permita incrementar la calidad profesional del personal auditor y mejorar los resultados de la auditoría y fiscalización.

## 7. Grupo de Trabajo sobre la Plataforma Virtual del SNF

Este grupo de trabajo estará enfocado, de conformidad con el artículo 55 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en crear el sistema electrónico del SNF que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales y que forma parte de la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción.

El Grupo de Control Interno donde está situada la investigación, corresponde al número 2. En la minuta de la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Control Interno realizada en la Ciudad de México, con fecha el 28 de agosto de 2017, el grupo quedó integrado hasta la fecha como se muestra a continuación en la Tabla 6:

**Tabla 6 Grupo de Trabajo de Control Interno del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización integrado en 2017**

Integrado de manera dual	
Auditoría Superior de la Federación, a través de la Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control	Secretaría de la Función Pública a través de la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública
Auditoría Superior del Estado de Hidalgo	Contraloría General del Estado de Baja California
Auditoría Superior del Estado de Yucatán	Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Campeche

Fuente: Elaboración propia a partir de la minuta de la Reunión de trabajo sobre control interno del 28 de agosto de 2017.



En la reunión se establecieron los puntos de la agenda, siendo el primero el referente a la adaptación de MICI:

1. Elaboración de la estrategia y programa para la adopción del Marco Integrado de Control Interno (MICI), así como establecer los criterios para la realización de estudios, evaluaciones y auditoría al cumplimiento en los tres niveles de gobierno.
  - Revisión y actualización del Marco Integrado de Control Interno (MICI) para su alineación en la Ley General del SNA (Artículo 45, fracción III).
  - Programa para la implementación del MICI en los niveles federal, estatal y municipal, a través de la CPCE-F y las ASOFIS.
  - Lineamientos para la planeación anual de evaluación y seguimiento al trabajo, en materia de control interno (estudios, evaluación y auditoría).
  - Revisión del modelo de Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el manual administrativo de aplicación estatal en materia de Control Interno. (Reunión del grupo de trabajo, p. 2).

Con lo anterior, queda claro que el Grupo de Trabajo debe generar acciones sustantivas, en los tres órdenes de gobierno, de acuerdo a su ámbito de competencia, para homologar la normativa y las estrategias en materia de control interno; asegurar la fiscalización del control interno de las instituciones auditadas, en los programas de auditoría e identificar los cambios legales, estructurales y normativos que permitan fortalecer a las instancias de control.

En lo expuesto en este capítulo se observa la coincidencia de las acciones de este Grupo de trabajo de control interno del Sistema Nacional de Fiscalización con el Programa para la implementación del MICI en los niveles federal, estatal y municipal, que a través de la CPCE-F de la Secretaría de la Función Pública, se realiza desde 2015 desde el Grupo de trabajo de control interno de la Región Noroeste, descrita en la Tabla 2. Esta coincidencia no es gratuita y responde a un propósito mayor de eficientar los recursos y acciones para que los estados y las instituciones estén obligados a implementar estos modelos y, con ello, mejorar las condiciones e indicadores del trabajo que se realizan en el ámbito gubernamental en lo relativo al control interno.

## CAPÍTULO III

# MODELO ESTATAL DEL MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTERNO PARA EL SECTOR PÚBLICO (MEMICI)

### 3.1 Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI)

La Secretaría de la Función Pública, en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, emitió en 2014 el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI), basado en el Modelo COSO 2013, éste último el referente más usado a nivel mundial. El MICI está fundamentado también en el Marco Integrado de Control Interno para Latinoamérica (MICIL), como un modelo general de control interno, con el objetivo de ser adoptado y adaptado por las instituciones en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Los modelos COSO y Criteria of Control Committee CoCo son los más utilizados en Latinoamérica. El COSO es incorporado en el sector público como en el privado, ya que en 2013 se reformuló para dar mejor solvencia a las exigencias del mundo de los negocios y el mundo globalizado por la tecnología y la comunicación. El modelo propone integrar los avances de la sociedad en beneficio del control interno, se trata pues de proporcionar conocimientos y herramientas del sistema estructural, a través de objetivos, componentes y principios.

Como parte del marco legal el INTONSAI, la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores, publicó la *Guía para las normas de control interno del sector público*, que tiene como tema principal definir “un marco recomendado para el control interno en el sector público y presenta una base para que el control interno pueda ser evaluado. [...] El control interno en las organizaciones del sector público debería ser entendido dentro del contexto de las características específicas de estas organizaciones”. (INTOSAI, p. 4-5)

En México se establece el 12 de julio de 2010 por la SFP el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), “ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”; reformado el 11 de julio de 2011 y 27 de julio de 2012, y el 2 de mayo de 2014 se publica un nuevo documento con el título de “ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, con el objeto de normar la implementación, actualización, supervisión, seguimiento, control y vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como reducir y simplificar la regulación administrativa en esa materia, con la finalidad de aprovechar y aplicar de manera eficiente los recursos y los procedimientos técnicos con que cuentan dichas instituciones”.

Si bien la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública han desarrollado de manera particular sus normas y lineamientos para el control interno, en noviembre de 2014, en el Marco de la Quinta Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo de Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización, ambas instituciones emiten el Marco Integrado de Control Interno en el Sector Público (MICI), basado en gran medida en las *Normas de Control Interno en el Gobierno Federal*, de la GAO.

La GAO es el nombre en inglés de la Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos, Government Accountability Office (GAO), siendo una de las oficinas de fiscalización gubernamentales más prestigiosas en el mundo y es una entidad que representa de manera exitosa al modelo de fiscalización basado en una oficina de auditoría superior dependiente del Congreso, que predomina entre los miembros de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI) y rige en México.

La definición de control interno que aparece en el MICI, afirma que es un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los

demás servidores públicos de una Institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales, la salvaguarda de los recursos públicos y prevenir la corrupción. Así, en términos generales lo que se establece en el MICI es la base para crear el MEMICI en 2015.

### **3.2 Descripción del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI)**

El Modelo MEMICI se publica en octubre de 2015 por la Secretaría de la Función Pública a través de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, con el fin de dar cumplimiento a la serie de reformas e iniciativas del Estado Mexicano para lograr “mejoras de la gestión gubernamental, la prevención, erradicación de la corrupción y el desarrollo de un sistema integral de rendición de cuentas” (MEMICI, p. 6). Este Modelo es la base conceptual para que cada estado pueda aplicarlo de acuerdo a su marco normativo y a la naturaleza de sus organismos. Por ello, se describen aquí los puntos más relevantes del MEMICI, pues esto permitirá comprender el capítulo IV, que corresponde a la adaptación real para el caso de la Contraloría General de Veracruz.

El MEMICI contiene en su planteamiento conceptos inamovibles e inmodificables, es decir, existe un sustento previo elaborado con rigor por la SFP, que a su vez, está basado y justificado en documentos como el MICI, que se depende del COSO en su actualización de 2013. Por ello, el documento cuenta con los componentes, principios y puntos de interés de las mejores prácticas internacionales, por lo que únicamente se debe realizar una adaptación en las partes que así lo requieran, lo cual implica un conocimiento y revisión del marco jurídico estatal según corresponda el caso.

Lo anterior, significa que en la implementación del Marco, los titulares deben asumir la responsabilidad de diseñar las políticas y procedimientos que se apeguen a las disposiciones jurídicas y normativas y a las circunstancias

particulares de la institución. Así cada institución “cuenta con un mandato particular, del que derivan atribuciones y obligaciones concretas. De igual modo, se alinea a Programas y Planes Nacionales, Sectoriales o Regionales específicos, así como a otros instrumentos vinculatorios en función de las disposiciones jurídicas aplicables”. (MEMICI, p.14)

El Modelo MEMICI es un proyecto que atiende el cumplimiento efectivo de los principios del control interno de la gestión y de los recursos públicos, a partir de los órganos competentes, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización. Así, el modelo tiene como objetivo:

[...] establecer, mantener y mejorar el sistema de control interno institucional, aportando distintos elementos para el cumplimiento de las categorías de objetivos institucionales (operación, información y cumplimiento).

[...] está diseñado como un modelo de control interno que puede ser adoptado y adaptado por las instituciones en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal, el cual gozaría de mayor aceptación e impacto, si los distintos niveles de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones expiden los decretos correspondientes en lo aplicable para su aprobación. (MEMICI, p. 6)

El control interno es un proceso que busca el buen funcionamiento de una institución para lograr su misión y mandato legal, o como lo define el documento de manera breve el control interno “ayuda al Titular de una institución a lograr los resultados programados a través de la administración eficaz de todos sus recursos, como son los tecnológicos, materiales, humanos y financieros” (MEMICI, p. 12). Para lograrlo, existen 3 categorías fundamentales que si bien son distintas se complementan:

- Operación. Eficacia en el logro de los objetivos institucionales, eficiencia en el uso y aplicación de los recursos y economía en las entradas necesarias para las operaciones y demás actividades.
- Información. Confiabilidad de los informes internos y externos.

- Cumplimiento. Apego a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, lo que incluye la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y prevención de la corrupción en el desempeño institucional. (MEMICI, p. 21).

Es preciso acotar que el Titular es el responsable de que su institución cuente con un control interno adecuado, sin embargo es responsabilidad de todos y cada uno de los servidores públicos que el modelo funcione correctamente.

El Marco permite evaluar el diseño, la implementación y la eficacia operativa del control interno en las instituciones de la Administración Pública y conocer si las tres categorías de objetivos: operación, información y cumplimiento, funcionan correctamente para la operación de los objetivos institucionales.

La forma de asumir al control interno el Marco lo recupera de la GAO, el cual de manera visual resulta en una estructura jerárquica de 5 componentes, 17 principios y diversos puntos de interés relevantes, como lo muestra la Figura 2 y que en el siguiente apartado se explicarán de manera más amplia.

**Figura 2 Componentes del COSO**



Fuente: Recuperado del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público, p. 14

Los 5 componentes representan el nivel más alto y deben operar de manera sistemática. Por su parte, los 17 principios “respaldan el diseño, implementación y operación de los componentes asociados de control interno y representan los requerimientos necesarios para establecer un control interno apropiado, es decir, eficaz, eficiente, económico y suficiente conforme a la naturaleza, tamaño, disposiciones jurídicas y mandato de la institución” (MEMICI, p. 15). Los puntos de interés son un material de orientación y proporcionan detalles significativos de los principios, por lo que se consideran relevantes para la implementación del Marco.

Los componentes, principios y puntos de interés, deben estar relacionados con los objetivos institucionales, mismos que se pueden establecer en las tres categorías de operación, información y cumplimiento; y finalmente con la estructura de la organización, ésta última abarca a todas las unidades administrativas, los procesos, atribuciones, funciones y todas las estructuras que la institución establece para alcanzar sus objetivos (MEMICI, p. 18).

Por lo anterior, el Marco presenta dichas relaciones en la forma de un cubo, como se muestra en la Figura 3.

**Figura 3 Cubo COSO 2013**



Fuente: Recuperado del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público, p. 18



A decir del Manual “Las tres categorías en las que se pueden clasificar los objetivos de la institución son representadas por las columnas en la parte superior del cubo. Los cinco componentes de control interno son representados por las filas. La estructura organizacional es representada por la tercera dimensión del cubo” (MEMICI, p. 18). En él se observa que cada componente impacta en los 3 objetivos y en las áreas de estructura organizacional.

### 3.3 Componentes y Principios del Modelo Estatal Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI)

Para realizar un control interno sano, entendido como un proceso administrativo que busca reducir los riesgos y para garantizar la estabilidad de la organización, es necesario cumplir los cinco componentes, sus 17 principios con los respectivos puntos de interés que apunta el MEMICI. Por ello, se desglosan aquí de manera breve los 5 eslabones más importantes, y, a medida que una organización tenga todos los rubros cubiertos mayor garantía de un buen funcionamiento, como se muestra en la Tabla 7.

**Tabla 7 Mapeo de los 5 componentes y los 17 principios**

Componentes	Principios
<b>1.- Ambiente de control</b>	1.-Mostrar Actitud de Respaldo y Compromiso 2.-Ejercer la Responsabilidad de Vigilancia 3.-Establecer la Estructura, Responsabilidad y Autoridad 4.-Demostrar Compromiso con la Competencia Profesional 5.-Establecer la Estructura para el Reforzamiento de la Rendición de Cuentas
<b>2.- Administración de riesgos</b>	6.-Definir Objetivos

	7.-Identificar, Analizar y Responder a los Riesgos
	8.-Considerar el Riesgo de Corrupción
	9.-Identificar, Analizar y Responder al Cambio
<b>3.- Actividades de control</b>	10.-Diseñar Actividades de Control
	11.-Diseñar Actividades para los Sistemas de Información
	12.-Implementar Actividades de Control
	13.-Usar Información de Calidad
<b>4.- Información y comunicación</b>	14.-Comunicar Internamente
	15.-Comunicar Externamente
<b>5.- Supervisión</b>	16.-Realizar Actividades de Supervisión
	17.-Evaluar los Problemas y Corregir las Deficiencias

Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público

El primer componente *Ambiente de control* es definido como “la base del control interno. Proporciona la disciplina y estructura que impactan a la calidad de todo el control interno. Influye en la definición de los objetivos y la constitución de las actividades de control” (MEMICI, p. 28). Esto equivale a una disciplina y vigilancia en un ambiente de respeto, que garantice códigos de conducta y seguimiento detallado de los perfiles de la organización y sus funciones. Este componente recae en mayor medida en el Titular y la Administración en lo que corresponde a los Principios 1, 2 y 3 y a la Administración en el Principio 4 y 5, por lo que señalamos a continuación los 5 principios que lo constituyen con sus respectivos asuntos de interés.

- Principio 1. Mostrar Actitud de Respaldo y Compromiso.

Actitud de respaldo y compromiso con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta, así como la prevención de irregularidades administrativas y la corrupción.

Puntos de Interés

- Actitud de Respaldo del Titular y la Administración
  - Normas de Conducta
  - Apego a las Normas de Conducta
  - Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción
  - Apego, Supervisión y Actualización Continua del Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción (MEMICI, p. 29)
- Principio 2. Ejercer la Responsabilidad de Vigilancia.

Supervisar el funcionamiento del control interno, a través de la Administración y las instancias que establezca para tal efecto.

#### Puntos de Interés

- Estructura de Vigilancia
  - Vigilancia General del Control Interno
  - Corrección de Deficiencias
- Principio 3. Establecer la Estructura, Responsabilidad y Autoridad.

Asignar responsabilidades y delegar autoridad para alcanzar los objetivos institucionales, preservar la integridad, prevenir la corrupción y rendir cuentas de los resultados alcanzados.

#### Puntos de Interés

- Estructura Organizacional
  - Asignación de Responsabilidad y Delegación de Autoridad
  - Documentación y Formalización del Control Interno
- Principio 4. Demostrar Compromiso con la Competencia Profesional.

La Administración, es responsable de establecer los medios necesarios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes.

### Puntos de Interés

- Expectativas de Competencia Profesional
- Atracción, Desarrollo y Retención de Profesionales
- Planes y Preparativos para la Sucesión y Contingencias
  
- Principio 5. Establecer la Estructura para el Reforzamiento de la Rendición de Cuentas

La Administración, debe evaluar el desempeño del control interno en la institución y hacer responsables a todo el personal por sus obligaciones

### Puntos de Interés

- Establecimiento de una Estructura para Responsabilizar al Personal por sus Obligaciones de Control Interno
- Consideración de las Presiones por las Responsabilidades Asignadas al Personal

El segundo componente *Administración de Riesgos* debe evaluar los riesgos que enfrenta la institución, lo cual le proporciona las bases para el desarrollo de respuestas apropiadas y anticipadas para lograr los objetivos institucionales. Se deben evaluar los riesgos tanto de fuentes internas como externas. Este componente considera los principios 6, 7, 8 y 9.

- Principio 6. Definir Objetivos

El Titular debe instruir a la Administración y, en su caso, a las unidades especializadas, la definición clara de los objetivos institucionales para permitir la identificación de riesgos.

### Puntos de Interés

- Definición de Objetivos

- Principio 7. Identificar, Analizar y Responder a los Riesgos

La Administración debe identificar, analizar y responder a los riesgos relacionados con el cumplimiento de los objetivos institucionales.

#### Puntos de Interés

- Identificación de Riesgos
- Análisis de Riesgos
- Respuesta a los Riesgos

- Principio 8. Considerar el Riesgo de Corrupción

La Administración y, en su caso, las unidades especializadas, deben “considerar la probabilidad de ocurrencia de actos corruptos, abuso, desperdicio y otras irregularidades que atentan contra la apropiada salvaguarda de los bienes y recursos públicos al identificar, analizar y responder a los riesgos con actividades de control” (MEMICI, p. 47).

#### Puntos de Interés

- Tipos de Corrupción
- Factores de Riesgo de Corrupción
- Respuesta a los Riesgos de Corrupción

- Principio 9. Identificar, Analizar y Responder al Cambio

La Administración debe identificar, analizar y responder a los cambios significativos que puedan impactar el control interno.

#### Puntos de Interés

- Identificación del Cambio
- Análisis y Respuesta al Cambio

El tercer componente de *Actividades de Control* incluye los Principios 10, 11 y 12, y son las acciones que la Administración establece mediante políticas y procedimientos para alcanzar los objetivos y responder a los riesgos en el control interno, lo cual incluye los sistemas de información institucional. En este punto, es relevante señalar que todos los que componen la organización deben comprender los conceptos para aplicarlos en las dimensiones que les correspondan.

- Principio 10. Diseñar Actividades de Control

La Administración debe diseñar, actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control para alcanzar los objetivos institucionales y responder a los riesgos.

#### Puntos de Interés

- Respuesta a los Objetivos y Riesgos
- Diseño de las Actividades de Control Apropriadas
- Diseño de Actividades de Control en Varios Niveles
- Segregación de Funciones

- Principio 11. Diseñar Actividades para los Sistemas de Información

La Administración debe diseñar los sistemas de información institucional y las actividades de control asociadas, a fin de alcanzar los objetivos y responder a los riesgos.

#### Puntos de Interés

- Desarrollo de los Sistemas de Información
- Diseño de los Tipos de Actividades de Control Apropriadas
- Diseño de la Infraestructura de las TIC's
- Diseño de la Administración de la Seguridad
- Diseño de la Adquisición, Desarrollo y Mantenimiento de las TIC's

- Principio 12. Implementar Actividades de Control

La Administración debe implementar las actividades de control a través de políticas, procedimientos y otros medios de similar naturaleza.

#### Puntos de Interés

- Documentación y Formalización de Responsabilidades a través de Políticas
- Revisiones Periódicas a las Actividades de Control

En el cuarto componente *Información y Comunicación*, la Administración utiliza información de calidad para respaldar el control interno. La información y comunicación eficaces son vitales para la consecución de los objetivos institucionales. La Administración requiere tener acceso a comunicaciones relevantes y confiables en relación con los eventos internos y externos. Los Principios que lo integran son 13, 14 y 15.

- Principio 13. Usar Información de Calidad

La Administración debe utilizar información de calidad para la consecución de los objetivos institucionales.

#### Puntos de Interés

- Identificación de los Requerimientos de Información
- Datos Relevantes de Fuentes Confiables
- Datos Procesados en Información de Calidad

- Principio 14. Comunicar Internamente

El Titular y la Administración, deben comunicar internamente la información de calidad necesaria para la consecución de los objetivos institucionales.

#### Puntos de Interés

- Comunicación en toda la Institución

- Métodos Apropriados de Comunicación
  
- Principio 15. Comunicar Externamente

La institución debe comunicar externamente la información de calidad necesaria para la consecución de los objetivos institucionales.

#### Puntos de Interés

- Comunicación con Partes Externas
- Métodos Apropriados de Comunicación

Finalmente el quinto componente de *Supervisión* lo integran el Principio 16 y 17 y es primordial para asegurar que el control interno se mantiene acorde con los objetivos institucionales. La supervisión “permite evaluar la calidad del desempeño en el tiempo y asegura que los resultados de las auditorías y de otras revisiones se atiendan con prontitud. Las acciones correctivas son un complemento necesario para las actividades de control, con el fin de alcanzar los objetivos institucionales” (MEMICI, p.70).

- Principio 16. Realizar Actividades de Supervisión

La Administración debe establecer las actividades de supervisión del control interno y evaluar sus resultados.

#### Puntos de Interés

- Establecimiento de Bases de Referencia
- Supervisión del Control Interno
- Evaluación de Resultados
  
- Principio 17. Evaluar los Problemas y Corregir las Deficiencias

La Administración debe corregir de manera oportuna las deficiencias de control interno identificadas.



## Puntos de Interés

- Informe sobre Problemas
- Evaluación de Problemas
- Acciones Correctivas

A manera de complemento se integra la Tabla 8 que representa de manera visual los componentes, sus principios y los puntos de interés.

**Tabla 8 Componentes, principios y puntos de interés**

Componentes	Principios	Puntos de Interés
<b>Ambiente de Control</b>	1.-Mostrar Actitud de Respaldo y Compromiso	Actitud de Respaldo del Titular y la Administración
		Normas de Conducta
		Apego a las Normas de Conducta
		Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción
		Apego, Supervisión y Actualización Continua del Programa de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción
	2.-Ejercer la Responsabilidad de Vigilancia	Estructura de la Vigilancia
		Vigilancia General del Control Interno
		Corrección de Deficiencias
	3.-Establecer la Estructura, Responsabilidad y Autoridad	Estructura Organizacional
		Asignación de Responsabilidad y Delegación de la Autoridad
		Documentación y Formalización del Control Interno
	4.-Demostrar Compromiso con la Competencia Profesional	Expectativas de Competencia Profesional
		Atracción, Desarrollo y Retención de Profesionales
		Planes y Preparativos para la Sucesión y Contingencias
	5.-Establecer la Estructura para el Reforzamiento de la Rendición de Cuentas	Establecimiento de una Estructura para Responsabilizar al Personal por sus Obligaciones de Control Interno
Consideración de las Presiones por las Responsabilidades Asignadas al Personal		
<b>Administración de Riesgos</b>	6.- Definir Objetivos	Definición de Objetivos
	7.- Identificar, Analizar y Responder a los Riesgos	Identificación de Riesgos
		Análisis de Riesgos
		Respuesta a los Riesgos

<b>Componentes</b>	<b>Principios</b>	<b>Puntos de Interés</b>	
	8.- Considerar el Riesgo de Corrupción	Tipos de Corrupción	
		Factores de Riesgo de Corrupción	
		Respuesta a los Riesgos de Corrupción	
	9.- Identificar, Analizar y Responder al Cambio	Identificación del Cambio	
Análisis y Respuesta al Cambio			
<b>Actividades de Control</b>	10.- Diseñar Actividades de Control	Respuesta a los Objetivos y Riesgos	
		Diseño de las Actividades de Control Apropriadas	
		Diseño de Actividades de control en Varios Niveles	
		Segregación de Funciones	
	11.- Diseñar Actividades para los Sistemas de Información	Desarrollo de los Sistemas de Información	
		Diseño de los Tipos de Actividades de Control Apropriadas	
		Diseño de Infraestructura de las TIC'S	
		Diseño de la Administración de la Seguridad	
	12.- Implementar Actividades de Control	Diseño de la Adquisición, Desarrollo y Mantenimiento de las TIC's	
		Documentación y Formalización de Responsabilidades a través de Políticas.	
	<b>Información y Comunicación</b>	13.- Usar Información de Calidad	Revisiones Periódicas a las Actividades de Control
			Identificación de Requerimientos de Información
Datos relevantes de Fuentes Confiables			
14.- Comunicar Internamente		Datos Procesados en Información de Calidad	
		Comunicación en toda la Institución	
15.- Comunicar Externamente		Métodos Apropriados de Comunicación	
	Comunicación con Partes Externas		
<b>Supervisión</b>	16.- Realizar Actividades de Supervisión	Métodos Apropriados de Comunicación	
		Establecimiento de las Bases de Referencia	
		Supervisión del Control Interno	
	17.- Evaluar los Problemas y Corregir las Deficiencias	Evaluación de Resultados	
		Informe sobre Problemas	
		Evaluación de Problemas	
		Acciones Correctivas	

Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público

En este capítulo se desarrolló el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI), describiendo cada uno de los 5

componentes basados en el COSO 2013, los 17 principios y puntos de interés que integran el MEMICI, así como algunos puntos relevantes, y que nos sirven de antecedente y apoyo para introducirnos con mayor comprensión en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO IV**

### **ADAPTACIÓN Y PROPUESTA DEL MODELO ESTATAL DEL MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTERNO (MEMICI) EN EL CASO DEL ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL DE VERACRUZ**

#### **4.1 Estudio de caso Órgano Estatal de Control de Veracruz**

La función primordial de una Contraloría radica en vigilar el ejercicio del gasto de una organización, de acuerdo a un presupuesto aprobado, a las reglas de operación y una normativa. La Contraloría es la encargada de establecer los lineamientos y mecanismos para que los organismos de la función pública cumplan con sus objetivos institucionales. Si bien, son sumamente relevantes los estados contables y financieros, estos muestran los indicadores de que la organización funciona o no, también existen otros elementos o factores que ponen en riesgo los objetivos y metas de la institución.

Para el caso de Veracruz, se cuenta con una Contraloría General, que es el “órgano encargado del control y la evaluación gubernamental, así como de la inspección, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la Administración Pública Estatal centralizada y paraestatal” (Manual, p. II). Esto en el marco de lo que establece el artículo 1 de la Constitución Política Local, donde se señala que el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al ser parte integrante de la Federación Mexicana, es libre y autónomo en su administración y gobierno interiores; asimismo en el artículo 50 señala que el Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá dependencias centralizadas y entidades paraestatales.

Por su parte la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 9 señala que para el estudio, planeación,

resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la Administración Pública Centralizada, el Titular del Poder Ejecutivo contará con 15 dependencias, entre ellas la Contraloría General. Así, establece en sus artículos 33 y 34 las atribuciones de la Contraloría General que a la letra dicen:

Artículo 33.- La Contraloría General es la dependencia responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental y desarrollo administrativo, así como de la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, durante el ejercicio presupuestal correspondiente (Manual, p. IV).

Mientras el artículo 34 de la citada Ley señala todas las atribuciones del Contralor General, conforme a la distribución de competencias que establezca su Reglamento Interior. La última versión de éste Reglamento fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 136 de fecha 4 de abril de 2018, y las atribuciones del Contralor se enuncian en el artículo 15.

Tal como lo señala el *Manual General de Organización de la Contraloría General* ésta surge el 17 de agosto de 1985, bajo la estructura de la Secretaría General de Gobierno. Sin embargo, los cambios propios de instancias superiores que la rigen, como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora de la Función Pública, la hicieron transformarse desde 1999 a la fecha. Uno de los cambios fue en 2006, a través del cual se modifica la denominación de Contraloría General del Estado a Contraloría General.

Con el Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018 surgen una serie de cambios y modificaciones, implementando una restructuración institucional que a la fecha ha dado como resultado cambios significativos. Uno de ellos fueron las reformas de 2017, que obedecen a la entrada en vigor de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el 21 de noviembre de 2017, gracias a lo cual se publica en la Gaceta Oficial del Estado la:

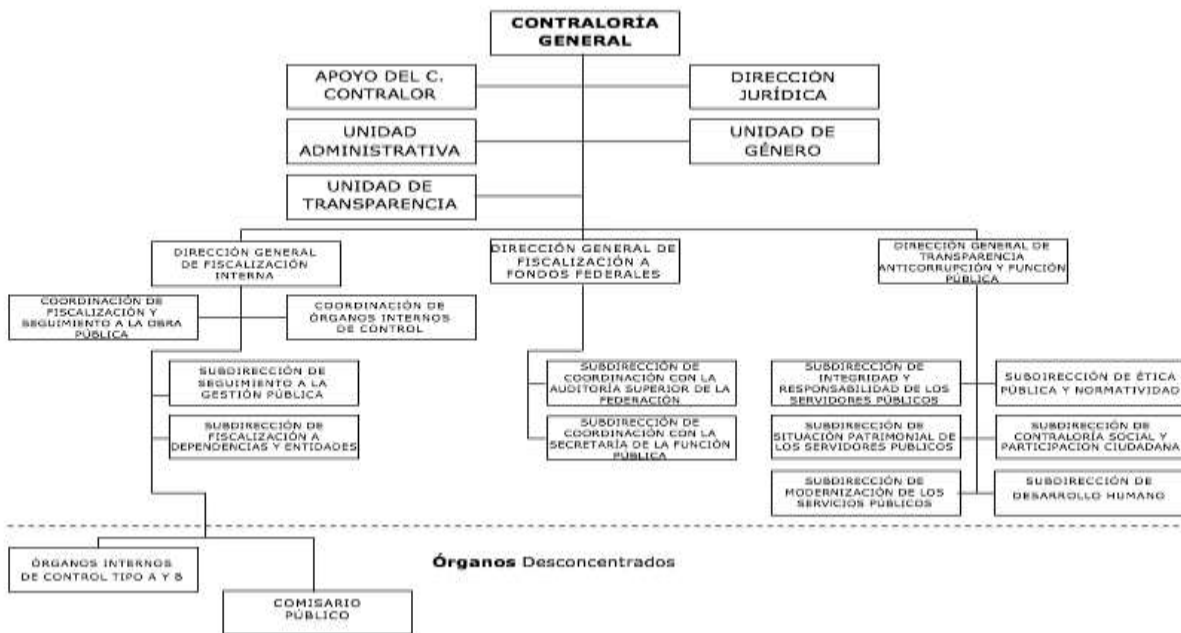
Ley 336 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; en un proceso de actualización y correspondencia con la normativa federal en materia de implementar acciones contra las faltas administrativas y de prevenir conductas no éticas de los Servidores Públicos (Manual, p. II, párrafo 4).

Otro cambio significativo fue:

El 4 de abril de 2018 en la Gaceta Oficial Número Ext. 136 se publica por parte del Ejecutivo el Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a partir de las disposiciones que se actualizan en la Contraloría General se actualizó los Manuales Administrativos y los Estatutos Orgánicos (Manual, p. II, párrafo 5).

Esto último tiene como consecuencia una nueva estructura orgánica, la cual se muestra en la Figura 4.

**Figura 4 Estructura Orgánica de la Contraloría General**



Fuente: *Manual General de Organización de la Contraloría General*, 2018, p. V.

Como organización la Contraloría cuenta con una Misión y Visión, que son conceptos que refieren de manera general al planteamiento de los objetivos institucionales, y los cuales se expresan en su página web así:

#### Misión

Promover el uso óptimo, honesto y transparente de los recursos financieros y elevar la calidad en la gestión y desempeño de los servidores públicos, situando al ciudadano en el centro de la atención de un gobierno democrático y fortaleciendo el estado de derecho para conservar la paz y el orden público entre la ciudadanía veracruzana y sus instituciones, con la finalidad de que prevalezca un ambiente de tranquilidad social (párrafo 1)

#### Visión

Lograr el reconocimiento y credibilidad de la sociedad como institución que contribuye a lograr un Gobierno honesto, transparente y democrático brindando atención apegada a estándares de calidad, vocación de servicio, ética profesional, transparencia y rendición de cuentas, con una mejora continua en la profesionalización y evaluación de los servidores públicos en beneficio de la ciudadanía fomentando su participación social (párrafo 2)

## **4.2 Programa de trabajo y adecuación del Modelo Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público a la normativa estatal**

La Contraloría General, como integrante de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), es el órgano encargado de implementar los principios del control interno y de los recursos públicos en el Estado de Veracruz. Por ello, y aunado a lo que se ha explicado en los capítulos

anteriores la adaptación del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público responde a:

1) la necesidad de que las instituciones del Sector Público establezcan, actualicen y mejoren continuamente sus sistemas de control interno; 2) la actualización, en mayo de 2013, del Marco Integrado de Control Interno emitido por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO por sus siglas en inglés), y 3) la reciente actualización, en septiembre de 2014, de las Normas de Control Interno para el Gobierno Federal publicadas por la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental (GAO, por sus siglas en inglés) (MEMICI, p. 6)

Es en el seno del SNF y bajo las líneas del Grupo de Trabajo de Control Interno, de la CPCE-F, en el marco de lo establecido por el Sistema Nacional Anticorrupción y Sistema Nacional de Fiscalización, la Contraloría General a través de un exhorto es invitada junto con el resto de las entidades federativas a dar cumplimiento a la adaptación y a la publicación del Manual.

En noviembre de 2017 la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación reportó que algunas entidades habían realizado ambos procesos, adaptación y publicación, mientras algunas otras estaban en proceso de la adaptación, y las restantes no reportaron avance, como se observa en la Tabla 9 y en la Figura 5.

**Tabla 9 Entidades federativas que publicaron el MEMICI en su periódico oficial**

<b>Estatus</b>	<b>No.</b>
Concluidos	17
En proceso	8
Sin avance	7
<b>Total</b>	<b>32</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Avances del Plan de Trabajo 2017 CPCEF



**Figura 5 Avance Programa de Trabajo a noviembre 2017**



Fuente: Avances del Plan de Trabajo 2017 CPCE-F

Este año aún no se encuentra disponible en la página de la Comisión Permanente el Avance del Plan Anual de Trabajo 2018, sin embargo los procesos de cumplimiento se realizan de manera adecuada, y para el caso del Estado de Veracruz se puede afirmar que se avanzó en lo sustantivo en la adaptación y se encuentra en el proceso de publicación en la Gaceta Oficial de Estado, reportando estos avances de forma puntual y pertinente durante las reuniones del grupo de trabajo correspondiente. Esto en razón de que, Veracruz al ser uno de los Estados que se encontraba reportado como sin avance en noviembre de 2017, retomó el proceso de manera sistemática en enero de 2018.

Para elaborar el cronograma de trabajo y metas específicas, fue necesario primero consolidar el grupo de trabajo de la Contraloría General, que dedicará sus esfuerzos y conocimientos en las diversas ramas y materias que requería la

adaptación y publicación del MEMICI. En enero de 2018 la que suscribe este trabajo tuvo la oportunidad de integrarse a la Dirección General de Fiscalización Interna de la Contraloría General de nuestro Estado y pertenecer a dicho grupo de trabajo, gracias a lo cual fue posible desarrollar estrategias y herramientas del perfil profesional de la Maestría en Auditoría, lo que permitió la elaboración de este Proyecto Integrador.

Como se mostró en el apartado 4.1 la Contraloría General está encabezada por el Contralor General siendo el primer responsable de la adaptación del Manual; además se integra por tres Direcciones Generales, mismas que formaron parte importante de la adaptación; al igual que la Dirección Jurídica, una Coordinación, y dos Subdirecciones. El trabajo se instauró en dos grandes fases: la adaptación como tal y las revisiones y gestiones del documento.

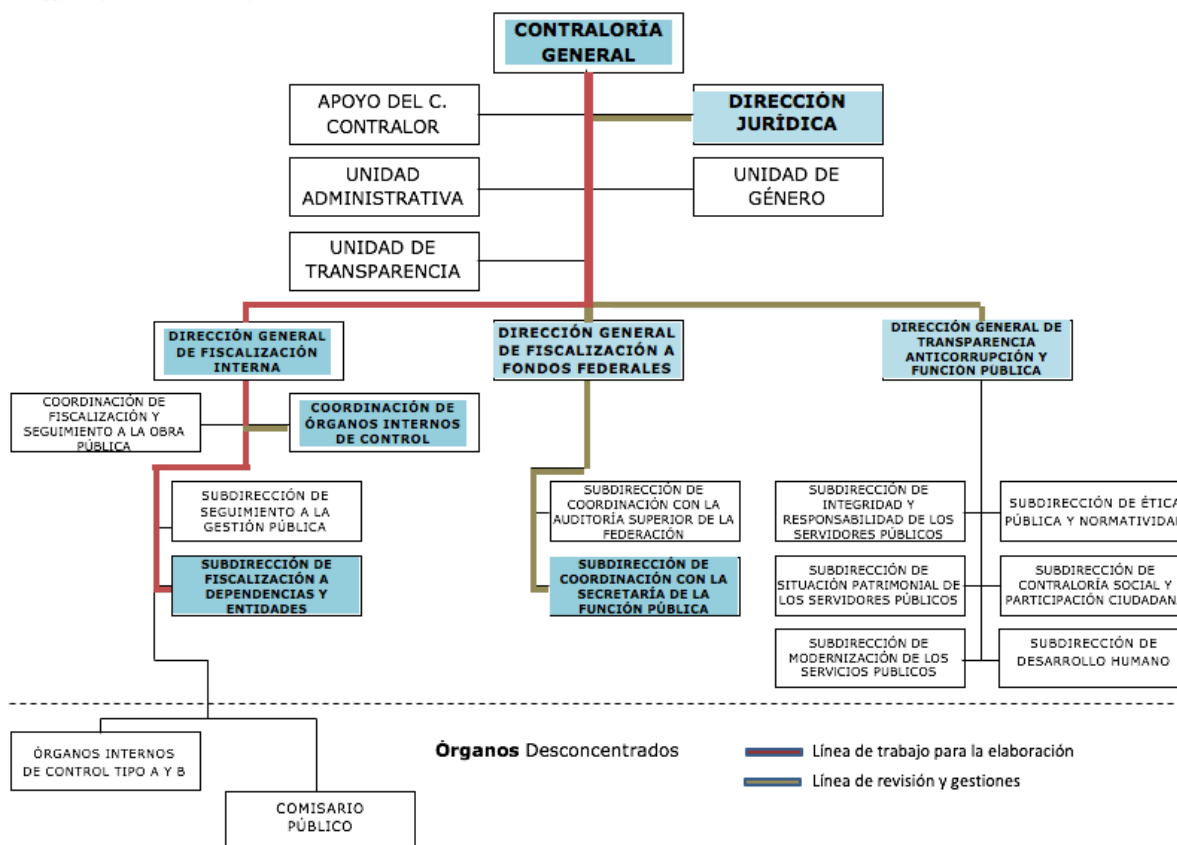
El equipo de trabajo estuvo dirigido por la Dirección General de Fiscalización Interna, apoyándose en la Subdirección de Fiscalización a Dependencias y Entidades y la Coordinación de Órganos Internos de Control; además de la participación de la Dirección General de Fiscalización a Fondos Federales y la Subdirección de Coordinación con la Secretaría de la Función Pública; y Dirección General de Transparencia, Anticorrupción y Función Pública; y la Dirección Jurídica. La Tabla 10 enlista y la Figura 6 ilustra a las áreas involucradas y las relaciones de trabajo.

**Tabla 10 Grupo de Trabajo MEMICI Veracruz**

<b>Puesto</b>
Contralor General
Dirección General de Fiscalización Interna
Dirección General de Fiscalización a Fondos Federales
Dirección General de Transparencia, Anticorrupción y Función Pública
Dirección Jurídica
Coordinación de Órganos Internos de Control
Subdirección de Fiscalización a Dependencias y Entidades
Subdirección de Coordinación con la Secretaría de la Función Pública

Fuente: Elaboración propia

**Figura 6 Áreas involucradas de la Contraloría General en la Adaptación del MEMICI**



Fuente: Elaboración propia a partir del *Manual General de Organización de la Contraloría General*

Una vez integrado el grupo, se realizó un cronograma de trabajo que permitiría establecer tiempos concretos y metas reales. Así, se contemplaron 6 meses de esfuerzo como lo muestra la Tabla 11. Este tiempo proyectado consideró desde la revisión detallada de los documentos clave, el análisis comparativo, la redacción de adecuaciones, los tiempos de reuniones, juntas de trabajo, acuerdos, revisiones, observaciones, correcciones, hasta la aprobación del Contralor General para poder enviarlo a la Gaceta Oficial del Estado para su publicación. Incluso surgieron durante el proceso actualizaciones que incidieron en la

adaptación, como fue el caso de la publicación del nuevo Reglamento Interior de la Contraloría General en abril de 2018.

**Tabla 11 Cronograma de actividades para la adaptación MEMICI 2018**

Actividad	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Análisis del proyecto denominado “Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”						
Adecuación normativa del proyecto, considerando las últimas reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el 19 de diciembre de 2017						
Presentación de proyecto modificado al Subdirector de Fiscalización a Dependencias y Entidades y atención de sus comentarios						
Atención de los comentarios y/o sugerencias realizados por la Dirección General de Transparencia, Anticorrupción y Función Pública						
Envío de proyecto a la Dirección Jurídica para sus comentarios y sugerencias						
Revisión de adecuaciones normativas, nuevo Reglamento Interior de la Contraloría General						
Atención de comentarios de la Dirección Jurídica						
Presentación del proyecto al Director General de Fiscalización Interna, para su visto bueno						
Presentación de proyecto al Contralor General para su aprobación						

Fuente: Elaboración propia

El documento llegó a su etapa de redacción final en los tiempos establecidos, sin embargo como en todo proceso existen actividades que por diversas causas pueden prologarse, este es el caso de la última etapa de publicación en la Gaceta Oficial, la cual se extendió a los meses julio y agosto.

La publicación del documento deberá realizarse en la Gaceta Oficial del Estado, toda vez que de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Ley número 249 de la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, “es el órgano informativo del Gobierno constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, de carácter permanente e interés público, cuyo propósito es publicitar las disposiciones normativas de observancia general y demás actos jurídicos que expidan, entre otros sujetos, las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales de la administración pública del Poder Ejecutivo” (Ley número 249, p. 1).

En el artículo 6 de la misma Ley, menciona que “las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones normativas de observancia general, obligan y surten sus efectos jurídicos tres días después de su publicación en la Gaceta Oficial, a menos de que en el instrumento publicado se señale expresamente el inicio de su vigencia” (Ley número 249, p. 2), para el caso del MEMICI, en los artículos transitorios propuestos se determina que su entrada en vigor será al día siguiente.

Al contar con una planeación y un equipo de trabajo integrado por especialistas, lo que continuó fue la fase concreta de la adaptación, la cual se basó en un estudio e investigación de los diversos instrumentos jurídicos, administrativos, legales, etc., para realizar un modelo eficaz y eficiente. Por ello, se revisaron y analizaron los siguientes documentos y sus correspondientes reformas: la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual sufrió reformas en diciembre 2017 y mayo 2018; la Ley Número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo, con reformas en diciembre 2017 y enero 2018; la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en enero 2018; el Reglamento Interior de la Contraloría General, publicado en abril de 2018; el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de diciembre 2017; así como del Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018. Con estos sustentos se propusieron las

adecuaciones textuales necesarias, como se muestra en el cuadro comparativo de la Tabla 12:

**Tabla 12 Cuadro comparativo de las adaptaciones para la propuesta MEMICI Veracruz**

Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el sector público (MEMICI)	Proyecto MEMICI Veracruz
	<p><b>Se adaptaron los Considerandos:</b></p> <p>Que el Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018 en su Eje Transversal 2 Renovar la Gobernanza establece como objetivo el reforzar los mecanismos para minar la corrupción/impunidad y extender y profundizar la transparencia y rendición de cuentas de los actos de gobierno/sociedad.</p> <p>Que de acuerdo con la estrategia del Sistema Nacional Anticorrupción, la Contraloría General del Estado es la instancia encargada de emitir los lineamientos que estandaricen el diseño, implementación, evaluación y fortalecimiento del Control Interno de la Administración Pública Estatal.</p> <p>Que con el objeto de mejorar el marco jurídico aplicable en materia de control interno, se considera necesario implementar mecanismos que contribuyan al perfeccionamiento del sistema de control interno de las dependencias y entidades, que impulse la prevención y administración de posibles eventos que obstaculicen o impidan el logro de las metas y objetivos institucionales.</p> <p>Que resulta necesario impulsar el cumplimiento a la normatividad que regula la recepción, administración y comprobación de los recursos tanto</p>

<b>Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el sector público (MEMICI)</b>	<b>Proyecto MEMICI Veracruz</b>
	<p>federales como estatales que son confiados al servidor público en función. Siendo el control interno la herramienta indispensable para el cumplimiento de los objetivos institucionales.</p> <p>Que es necesario alinear el marco normativo estatal en materia de control interno, con las reformas que impulsó la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, en su Programa Anual de Trabajo.</p>
<b>Órgano de Control Interno</b>	<b>Órgano Interno de Control</b>
<p><b>Dependencias.</b> Las Secretarías de Estado, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados y la consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, así como sus equivalentes estatales o municipales.</p>	<p><b>Dependencias:</b> Las Dependencias establecidas en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</p>
<p><b>Entidades.</b> Los Organismos Públicos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal mayoritaria y Fideicomisos Públicos que en términos de la Ley Federal de Entidades paraestatales o sus equivalentes estatales o municipales, son considerados entidades de la Administración Pública Paraestatal.</p>	<p><b>Entidades:</b> Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, los Fideicomisos, las comisiones, los comités, los consejos, las juntas y demás organismos auxiliares en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</p>
<p><b>Órgano de Gobierno.</b> El cuerpo colegiado de la administración de las entidades, de conformidad con los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de las entidades paraestatales; o bien, la disposición aplicable de cada estado o municipio.</p>	<p><b>Órgano de Gobierno:</b> El cuerpo colegiado de la administración de las entidades, de conformidad con el artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</p>
<p><b>Institución o Instituciones.</b> Dependencias y entidades de la</p>	<p><b>Institución o Instituciones:</b> Dependencias y entidades de la</p>

<b>Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el sector público (MEMICI)</b>	<b>Proyecto MEMICI Veracruz</b>
Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, según corresponda, así como en los Órganos Constitucionales Autónomos, en su caso.	Administración Pública Estatal.
<b>Titulares.</b> Secretarios, Directores Generales, Coordinadores, Delegados, Presidente Municipal, Procuradores o cualquier otro funcionario de primer nivel de las instituciones del Sector Público y en los ámbitos federal, estatal y municipal, con independencia del término con el que se identifique su cargo o puesto.	<b>Titulares:</b> Secretarios, Directores Generales, Coordinadores, o cualquier otro funcionario de primer nivel de las instituciones del Sector Público y en el ámbito, estatal, con independencia del término con el que se identifique su cargo o puesto.
<b>Sector Público.</b> La Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, según corresponda, así como los Órganos Constitucionales Autónomos, en su caso.	<b>Sector Público:</b> La Administración Pública Estatal.
Para mayor referencia en relación a modelos de administración de riesgos se cita el ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010 y su última reforma publicada DOF 02-05-2014. Es importante mencionar que el Acuerdo fortaleció las NGCI con la idea de implementar un Modelo Estándar de Control Interno que opere en los niveles estratégico, directivo y operativo de las instituciones; establecer etapas mínimas para el proceso de administración de riesgos; rediseñar los Comités de Control y Auditoría para que contribuyan al logro del cumplimiento de metas y objetivos y realizar una vinculación entre el Modelo Estándar de Control Interno, la Administración de Riesgos y los Comités de Control y Desempeño Institucional para	<b>No aplica</b>



<b>Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el sector público (MEMICI)</b>	<b>Proyecto MEMICI Veracruz</b>
su adecuada implementación.	
El propósito de esta sección es proporcionar al Órgano de Gobierno, al Titular, a la Administración y a las instancias de supervisión, los elementos a considerar para evaluar si el control interno de la Institución es apropiado (véase la sección 1, sexto párrafo de este Marco).	El propósito de esta sección es proporcionar al Órgano de Gobierno, al Titular, a la Administración y a las instancias de supervisión, los elementos a considerar para evaluar si el control interno de la Institución es apropiado.
1.11 La Administración debe articular un programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad y prevención de la corrupción (programa de promoción de la integridad) que considere como mínimo la capacitación continua en la materia de todo el personal; la difusión adecuada de los códigos de ética y conducta implementados; el establecimiento, difusión y operación de la línea ética (o mecanismo) de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad; así como una función específica de gestión de riesgos de corrupción en la institución, como parte del componente de administración de riesgos (con todos los elementos incluidos en dicho componente)	1.11 La Administración debe articular un programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad y prevención de la corrupción que considere como mínimo la capacitación continua en la materia de todo el personal; la difusión adecuada de los códigos de ética y conducta implementados; el establecimiento, difusión y operación de la línea ética (o mecanismo) de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad; así como una función específica de gestión de riesgos de corrupción en la institución, como parte del componente de administración de riesgos.
<b>7.08</b> La Administración debe diseñar respuestas a los riesgos analizados de tal modo que éstos se encuentren debidamente controlados para asegurar razonablemente el cumplimiento de sus objetivos. La Administración debe diseñar todas las respuestas al riesgo con base en la relevancia del. Estas respuestas al riesgo pueden incluir:	<b>7.08</b> La Administración debe diseñar respuestas a los riesgos analizados de tal modo que éstos se encuentren debidamente controlados para asegurar razonablemente el cumplimiento de sus objetivos. Estas respuestas al riesgo pueden incluir:
Para mayor referencia en relación a modelos de administración de riesgos se cita el ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Acuerdo publicado en el Diario	<b>No aplica</b>

Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el sector público (MEMICI)	Proyecto MEMICI Veracruz
<p>Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010 y su última reforma publicada DOF 02-05-2014.</p> <p>Es importante mencionar que el Acuerdo fortaleció las NGCI con la idea de implementar un Modelo Estándar de Control Interno que opere en los niveles estratégico, directivo y operativo de las instituciones; establecer etapas mínimas para el proceso de administración de riesgos; rediseñar los Comités de Control y Auditoría para que contribuyan al logro del cumplimiento de metas y objetivos y realizar una vinculación entre el Modelo Estándar de Control Interno, la Administración de Riesgos y los Comités de Control y Desempeño Institucional para su adecuada implementación.</p>	
<p>Existe un cuadro de “Responsables de la Implementación y mejora continua del control interno”</p>	<p>Se adaptó el Cuadro “Responsables de la Implementación y mejora continua del control interno.” (página 25)</p>
	<p>Se adicionaron cuatro transitorios:</p> <p><b>Primero.</b> Publíquese en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</p> <p><b>Segundo.</b> El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación.</p> <p><b>Tercero.</b> Se abroga el <i>Acuerdo por el que se establecen las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado</i>, publicado en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave número extraordinario 91 de fecha 20 de marzo de 2008.</p> <p><b>Cuarto.</b> La Contraloría General contará con <b>seis meses</b> para la expedición del acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación Estatal en Materia de</p>

<b>Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el sector público (MEMICI)</b>	<b>Proyecto MEMICI Veracruz</b>
	Control Interno para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Fuente: Elaboración propia a partir del comparativo MEMICI contra la normativa estatal

Es preciso apuntar que el concepto de Considerando, son las razones esenciales que preceden y sirven de apoyo a un fallo o dictamen e inician con la palabra considerando, son los razonamientos que justifican la parte dispositiva de una resolución o disposición.

La versión oficial podrá consultarse en su forma impresa de la Gaceta Oficial, así como en la página de la Editora de Gobierno del Estado de Veracruz [www.editoraveracruz.gob.mx](http://www.editoraveracruz.gob.mx) y en la página de la Contraloría General [www.veracruz.gob.mx/contraloria/](http://www.veracruz.gob.mx/contraloria/)

### **4.3 Sujetos de la implementación: dependencias y entidades**

En el apartado definiciones de la propuesta del MEMICI se apuntan los conceptos de acuerdo a lo aplicable a la normativa estatal. Por ello, quedan definidas del siguiente modo: “Dependencias: Las Dependencias establecidas en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, mientras las entidades se entienden como “Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, los Fideicomisos, las comisiones, los comités, los consejos, las juntas y demás organismos auxiliares en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

El Poder Ejecutivo del Estado, para dar cumplimiento a sus facultades y obligaciones, en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave señala que, se integra por 15 Dependencias y 47

Entidades que se enlistan en las Tablas 13 y 14. Estas dependencias y entidades son sujetas a la implementación del Manual MEMICI, siendo la Contraloría General la encargada de informar, capacitar y asesorar y dar seguimiento a este proceso, esto se aborda en siguiente apartado.

**Tabla 13 Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz**

1. Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca
2. Secretaría de Salud
3. Secretaría de Educación
4. Secretaría de Desarrollo Social
5. Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario
6. Secretaría de Gobierno
7. Secretaría de Finanzas y Planeación
8. Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas
9. Secretaría de Seguridad Pública
10. Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad
11. Secretaría de Turismo y Cultura
12. Secretaría de Protección Civil
13. Secretaría de Medio Ambiente
14. Coordinación General de Comunicación Social
15. Contraloría General

Fuente: Elaboración propia a partir del Artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Asimismo, estaría sujeta la Oficina de Programa de Gobierno como área de estrategia en políticas públicas, imagen y posicionamiento del Gobierno del Estado y asesoría del C. Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el mejor cumplimiento de sus funciones según lo establece el Acuerdo por el que se reestructura la Oficina del Programa de Gobierno y Consejería Jurídica y se

modifica su denominación por la de Oficina de Programa de Gobierno, y sus correspondientes reformas.

**Tabla 14 Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz**

---

1. Servicios de Salud de Veracruz (SESVER)
2. Régimen Veracruzano de Protección Social en Salud
3. Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Veracruz (CODAMEVER)
4. Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas
5. Instituto Veracruzano del Deporte
6. Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz (IEEV)
7. Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz (COBAEV)
8. Instituto Tecnológico Superior de Acayucan
9. Instituto Tecnológico Superior de Álamo Temapache
10. Instituto Tecnológico Superior de Alvarado
11. Instituto Tecnológico Superior de Chicontepec
12. Instituto Tecnológico Superior de Coatzacoalcos
13. Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan
14. Instituto Tecnológico Superior de Huatusco
15. Instituto Tecnológico Superior de Jesús Carranza
16. Instituto Tecnológico Superior de Juan Rodríguez Clara
17. Instituto Tecnológico Superior de Las Choapas
18. Instituto Tecnológico Superior de Martínez de la Torre
19. Instituto Tecnológico Superior de Misantla
20. Instituto Tecnológico Superior de Naranjos
21. Instituto Tecnológico Superior de Pánuco
22. Instituto Tecnológico Superior de Perote
23. Instituto Tecnológico Superior de Poza Rica

---

24. Instituto Tecnológico Superior de San Andrés Tuxtla
25. Instituto Tecnológico Superior de Tantoyuca
26. Instituto Tecnológico Superior de Tierra Blanca
27. Instituto Tecnológico Superior de Xalapa
28. Instituto Tecnológico Superior de Zongolica
29. Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos (IVEA)
30. Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Veracruz (CONALEP)
31. Universidad Tecnológica del Sureste de Veracruz
32. Universidad Tecnológica del Centro de Veracruz
33. Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora
34. Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (COVEICyDET)
35. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Veracruz (CECYTEV)
36. Universidad Politécnica de Huatusco
37. Universidad Popular Autónoma de Veracruz (UPAV)
38. Instituto Veracruzano de la Vivienda (INVIVIENDA)
39. Instituto Veracruzano de las Mujeres
40. Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal
41. Instituto de Pensiones del Estado (IPE)
42. Radiotelevisión de Veracruz
43. Instituto de la Policía Auxiliar y Protección Patrimonial (IPAX)
44. Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Veracruz
45. Instituto Veracruzano de la Cultura (IVEC)
46. Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente
47. Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV)

---

Fuente: Elaboración propia

## **4.4 Acciones y estrategias posteriores a la publicación del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno**

Una vez que el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno (MEMICI) sea publicado en la Gaceta Oficial del Estado y entre en vigor, la Contraloría General deberá dar continuidad a los trabajos en materia de control interno para garantizar la aplicación del mismo y las mejoras en todos los niveles, esto a través de las siguientes acciones:

- Dar difusión al MEMICI, entre las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo
- Elaborar un proyecto de metodología que facilite la aplicación e implementación del MEMICI
- Revisar los avances al proyecto del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno del Estado de Veracruz
- Elaborar un Proyecto de Programa de Asesorías en materia de Control Interno, en primera instancia dirigido a los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.
- Elaborar una metodología de Administración de Riesgos Institucionales en el marco de Control Interno

Lo anterior, implica que el MEMICI es una herramienta que debe difundirse para su conocimiento a través de capacitaciones y asesorías; además debe ser acompañado por una serie de estrategias que permitan que las Dependencias y Entidades lo adopten y les sea de utilidad.

Por su parte, el *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno*, es el documento complementario para la aplicación del MEMICI, que logrará dar las pautas para la implementación y evaluación del sistema de control interno. Los objetivos que deberá alcanzar son:

- Identificar y clasificar los mecanismos de control en preventivos, detectivos y correctivos.
- Establecer el Sistema de Control Interno Institucional.
- Crear el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) o en su caso, incrementar las atribuciones en materia de control interno de los Órganos de Gobierno ya constituidos, esto con el fin de dotarlos de facultad para decidir sobre el tema.
- Los titulares de las dependencias y entidades deberán designar mediante oficio a un coordinador de Control Interno.
- Evaluar anualmente el Sistema de Control Interno Institucional (en noviembre de cada ejercicio)
- Presentar el informe anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional (enero de cada año)
- Elaborar Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI)
- Elaborar Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR)

Con esto se subraya que la adaptación y publicación del MEMICI para el Estado de Veracruz, deberá ser fortalecida con acciones de sensibilización e implementación tal como lo marca el Programa de trabajo del Grupo de Control Interno de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Sin duda, el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público en el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es un gran avance, de manera particular para el control interno y en general para las políticas públicas y el Plan Nacional de Desarrollo para mejorar el uso de los recursos públicos, la gobernanza y lograr impacto positivo en la sociedad.



## CONCLUSIONES

El control interno en nuestros días está inmerso en un contexto donde la corrupción es una problemática urgente de atender, de ahí que cobre una mayor relevancia e incluso se le adjudiquen atributos a resolver que no le corresponden de manera intrínseca. Si bien, como se explicó el control interno ha existido desde épocas remotas, en el mundo contemporáneo es fundamental su utilidad en el sector público, para construir una gobernanza más confiable y con resultados de impacto social.

Sin embargo, no se debe perder de vista que el control interno es una función en la que se pregunta constantemente cuáles son los elementos que permiten lograr los objetivos y metas de una organización, que involucre a todos los niveles de la organización y que sea preventiva y detectiva. No se trata de un proceso de vigilancia sino de supervisión, no se encarga de sancionar sino de prevenir, recomendar y, en algunos casos, corregir los procesos, pues las sanciones están a cargo de las instancias competentes. Como lo establece el propio MEMICI el control interno facilita una seguridad razonable, más no absoluta, de que los objetivos de la institución serán alcanzados.

Por lo anterior, se demuestra la utilidad, eficacia y eficiencia del control interno, a través de posicionarlo en la dimensión correspondiente. Las iniciativas a nivel gubernamental son relevantes, al visualizar la necesidad de homologar criterios de la implementación del control interno y evitar la duplicidad de funciones, sin duda una labor compleja. De ahí que el MEMICI al ser un modelo o guía general de control interno, facilita dar a conocer en los ámbitos federal, estatal y municipal, las actualizaciones necesarias y las mejoras continuas que se pueden ejecutar.

Respecto a la parte metodológica se atiende la pregunta de investigación y se cumple tanto el objetivo general como con los objetivos específicos. Del mismo modo, la intervención permitió aplicar las herramientas aprendidas durante la

Maestría en Auditoría y adquirir nuevos conocimientos como servidora pública, al replantearme los lineamientos y procedimientos del MEMICI en mi quehacer diario y la responsabilidad que conlleva en las funciones de un Órgano Interno de Control.

Finalmente, es importante decir que ya finalizado este trabajo, el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público en el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado con fecha del 1 de noviembre de 2018. La publicación constituye un gran paso y consolida el trabajo realizado por la Contraloría General en materia de control interno, que deberá continuar con la etapa de instrumentación por medio de las estrategias de difusión, capacitación, sensibilización, seguimiento y evaluación, para que los resultados que se esperan a corto y mediano plazo, incluso largo, sean positivos. A esto deberán sumarse los protocolos sucesivos como lo es el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno del Estado de Veracruz, un Programa de Asesorías en materia de Control Interno, y la metodología de Administración de Riesgos Institucionales. Por ello, este documento espera aportar y abrir nuevas líneas de investigación y documentación para futuros trabajos.

## BIBLIOGRAFÍA

Auditoría Superior de la Federación. (2018) *Sistema Nacional de Fiscalización*. En: [https://www.asf.gob.mx/Section/117\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Fiscalizacion](https://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion) Consultado el 16 de febrero de 2018.

Auditoría Superior de la Federación. (2017), *Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización* En: <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=284&mid=408&fileid=306> Consultado el 16 de febrero de 2018.

Auditoría Superior de la Federación. (2017), *1 Reunión Plenaria del Sistema Nacional de Fiscalización*. En: <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=268&mid=398&fileid=296>. Consultado el 16 de febrero de 2018.

Ayala Espino, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. México: UNAM, Facultad de Economía, Esfinge. De <https://books.google.com.mx/books?id=ONngjeVOaiAC&pg=PA745&dq=Secretar%C3%ADa+de+la+Contralor%C3%ADa+General+de+la+Federaci%C3%B3n&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwifu7f6nY7ZAhVrwFQKHxN3DIMQ6AEIUjAJ#v=onepage&q=Secretar%C3%ADa%20de%20la%20Contralor%C3%ADa%20General%20de%20la%20Federaci%C3%B3n&f=false> Consultado el 5 de enero de 2018.

Casar, M.A. (2015). México: *Anatomía de la corrupción*. México: CIDE-IMCO. De IMCO: [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf) Consultado el 5 de enero de 2018.

Cepeda Alonso, G. (1997). *Auditoría y control interno*. SantaFe de Bogotá, D.C., Colombia: McGRAW-HILL INTERAMERICANA, S.A.

Contraloría General En: <http://www.veracruz.gob.mx/contraloria/mision-vision-y-codigo/> Consultado el 20 de abril de 2018.

Corruption perceptions index (2017). En Transparency International - The Global Anti-Corruption Coalition, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017) Consultado el 22 de marzo de 2018.

Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación. *Avances del Plan Anual de Trabajo 2017* en <http://comisioncontralores.gob.mx/2017/herramientas/instrumentos/avances-del-plan-anual-de-trabajo-2017.html> Consultado el 22 de abril de 2018.

Diario Oficial de la Federación (2005). *Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de la Función Pública y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción.* En: <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/listDependencia.php?idDep=14&amp;...> Consultado el 10 de marzo de 2018.

Diario Oficial de la Federación (2016). *Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.* En: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/174036/acuerdo-disposiciones-manual-CI.pdf> Consultado el 13 de enero de 2018.

Diario Oficial de la Federación (2017). *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.* En: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5490821&fecha=19/07/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490821&fecha=19/07/2017) Consultado el 10 de marzo de 2018.

Dictamen en Sentido Positivo a las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Sistema Nacional Anticorrupción. (2015). LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 26 de febrero de 2015, Número 4223-III, Año XVIII. En Gaceta Parlamentaria en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>. Consultado el 12 de febrero de 2018.

INTOSAI (2004). *Guía para las normas de control interno del sector público*. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En: [http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/GUIA-PARA-LAS-NORMAS-DE-CONTROL-INTERNO-DEL-SECTOR-PUBLICO-INTOSAI\\_.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/GUIA-PARA-LAS-NORMAS-DE-CONTROL-INTERNO-DEL-SECTOR-PUBLICO-INTOSAI_.pdf) Consultado en marzo de 2018.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016) En [https://www.asf.gob.mx/uploads/139\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Fiscalizacion/LGSNA.PDF](https://www.asf.gob.mx/uploads/139_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion/LGSNA.PDF) Consultado el 13 de enero de 2018.

Ley número 249 de la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave En: <http://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le> Consultado el 13 de abril de 2018.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (2018) En: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_150618.pdf) Consultado el 18 de junio de 2018.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2018) En: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOPEJE190118.pdf> Consultado el 18 de junio de 2018.

*Manual General de Organización de la Contraloría General* (2018). Contraloría General del Estado. De: <http://sistemas.cgever.gob.mx/2018/pdf/Manual%20General%20de%20Org>

anización%20de%20la%20Contralor%C3%ADa%20General.pdf Consultado el 20 de febrero de 2018.

*Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público MEMICI* (2015), Secretaría de la Función Pública. Consultado el 20 de enero de 2018.

*Marco Integrado de Control Interno.* (2014) Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública. Consultado el 20 de enero de 2018.

*Marco Integrado de Control Interno para Latinoamérica (MICIL)/ Integrated Internal Control Framework for Latin America.* (2004). Calals & Associates Usaid Contract AEP-I-00-00-00010-00, Task Order No. 01 Transparency and Accountability. En:  
[https://ce.jalisco.gob.mx/sites/ce.jalisco.gob.mx/files/usaid.\\_marco\\_integrado\\_de\\_ci.pdf](https://ce.jalisco.gob.mx/sites/ce.jalisco.gob.mx/files/usaid._marco_integrado_de_ci.pdf) Consultado el 6 de febrero de 2018.

Mock, T., y Turner, J.L. (1981). *Evaluación y juicio del auditor en relación con el control interno contable.* México: Instituto Mexicano de contadores públicos A.C.

OCDE (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: adoptando una postura más firme contra la corrupción,* Estudios de la OCDE sobre la Gobernanza Pública. París: Éditions OCDE. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de OECDiLibrarY: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>

OCDE (2017). *El Sistema Nacional de Fiscalización de México. Fortaleciendo la rendición de cuentas para el buen gobierno.* Estudios de la OCDE sobre la Gobernanza Pública. París: Éditions OCDE. De OECDiLibrarY: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268975-es> Consultado el 20 de julio de 2018.

Perdomo Moreno, A. (2004). *Fundamentos de Control Interno.* 9ª edición. México: Editorial Internacional Thomson Editores, S.A. de C.V.

Pozo Ceballos, S. (2016). *Sistema de control interno*. Vedado, La Habana, Cuba: Editorial Universitaria Félix Varela.

Primera Asamblea de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación. (2018). Ciudad de México, 25 de enero de 2018. De La Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación: [http://www.comisioncontralores.gob.mx/2017/images/2018/02/PAT\\_2018\\_PRESENTACION\\_LINEAS\\_ACCION\\_CPCEF\\_DETALLADA\\_ASAMBLEA\\_ORDINARIA.pdf](http://www.comisioncontralores.gob.mx/2017/images/2018/02/PAT_2018_PRESENTACION_LINEAS_ACCION_CPCEF_DETALLADA_ASAMBLEA_ORDINARIA.pdf) Consultado el 5 de marzo de 2018.

Reunión del Grupo de Trabajo sobre Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización (2017) En: <http://www.snf.org.mx/2017-agostoGTCl.aspx> Consultado el 5 de marzo de 2018.

Santillana González, J.R. (2013). *Auditoría interna*. México: Pearson Educación.

Serrano Sánchez, J.A. (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* México: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación Unidad de Evaluación y Control LXIII Legislatura. Recuperado el 1 de febrero de 2018, de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/UEC/prods/EL%20CONTROL%20INTERNO%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/EL%20CONTROL%20INTERNO%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf)

Sistema Nacional de Fiscalización. En <http://www.snf.org.mx/información-general-nom-prof.aspx> Consultado el 2 de febrero de 2018.

Transparencia Internacional (2009). *Guía de Lenguaje Claro* <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf> Consultado el 2 de febrero de 2018.

# ANEXO A

Publicación del Acuerdo por el que se emite el Modelo Estatal Del Marco Integrado de Control Interno para el Estado de Veracruz en la Gaceta Oficial del Estado

# GACETA OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

DIRECTOR DE LA GACETA OFICIAL  
IGNACIO PAZ SERRANO

Calle Morelos No. 43. Col. Centro

Tel. 817-81-54

Xalapa-Enriquez, Ver.

Tomo CXCVIII	Xalapa-Enriquez, Ver., jueves 1 de noviembre de 2018	Núm. Ext. 438
--------------	--	---------------

## SUMARIO

### GOBIERNO DEL ESTADO

#### CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

ACUERDO A TRAVÉS DEL CUAL SE EMITE EL MODELO ESTATAL DEL MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTERNO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ.

folio 2270

---

NÚMERO EXTRAORDINARIO  
TOMO I