

# Revista de Administración Pública

## Evolución del Control Gubernamental en México y los retos para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción

Eugenio Aurelio Álvarez Orozco\*

### I. Introducción

El combate a la corrupción y los controles para evitarla en nuestro país no son novedad, datan desde la época prehispánica, el virreinato y el México independiente. En el siglo xx con motivo de la lucha revolucionaria se organizó un nuevo gobierno que fue evolucionando lentamente, primero para pacificar al país, luego para formar instituciones y tratar de arreglar las injusticias ancestrales. La preocupación por el combate a la corrupción y la afectación social que genera tienen su origen en el surgimiento de nuestra nación. El esfuerzo para controlar, en el devenir del país siempre ha estado presente, nunca ha menguado, existiendo para ello una vasta legislación para el control y el combate a la corrupción conforme se puede constatar en el Anexo 1.

En el siglo xxi se fortalecen los órganos externos de fiscalización en la federación y en los estados de la República, así como los Órganos Internos de Control y las contralorías estatales. Nace la

\* Maestro en Administración por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; Contador Público por la Universidad Nacional Autónoma de México y Graduado del Diplomado de Planeación y Administración de Servicios de Salud por el King Found Center de Londres, Inglaterra. Profesor del Instituto Nacional de Administración Pública: en la Maestría en Administración Pública; en el Programa de Alta Dirección de Dependencias y entidades Públicas y Coordinador Académico del Diplomado en Planeación, Programación, Presupuestación y Control. Académico en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM Se ha desempeñado en diversos cargos en el sector público. Ha sido Consultor Internacional en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial. Actualmente es Titularidad del Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas. Se implementa el Manual de Control Interno y se realiza la reforma constitucional que establece el Sistema de Contabilidad Gubernamental en los tres órdenes de gobierno. Se instituye el Gobierno Corporativo con sus consejeros independientes y el Comité de Auditoría para la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y para Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresas productivas del Estado, la declaración patrimonial se complementa con la del conflicto de intereses de los servidores públicos. Se insiste en la elaboración de códigos de ética y de conducta que pretenden llegar directamente a la conciencia de cada uno de los integrantes de la comunidad perteneciente al servicio público, además de las leyes y reglamentos que soportan a todas estas acciones y dan una muestra de la enorme voluntad que se despliega para alcanzar el éxito ante tan enorme reto.

En cumplimiento a sus compromisos de campaña, el presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión las iniciativas de reformas a la Constitución para crear el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia. Reformas aprobadas en mayo del 2015 por el Congreso. Con las leyes complementarias que deberán estar listas a más tardar en mayo del 2016 tendremos la base para fortalecer los sistemas de control gubernamental, la transparencia, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas.

## **2. Evolución histórica del control en México**

### **2.1. *El Virreinato***

En la conquista los españoles encontraron que los aztecas, para evitar malos manejos y desviaciones en el actuar de funcionarios encargados de la recaudación, se auxiliaban de jueces para emitir sanciones en casos de corrupción que se penaban hasta con la muerte.

La Corona Española implanta el sistema de encomienda como control político, económico y social sobre los pueblos conquistados otorgándose a españoles que habiendo participado en la conquista recibían el encargo como premio. Posteriormente se les otorgaba a peninsulares que llegaban con recomendaciones para hacerse cargo de la encomienda.

Para vigilar esta situación se creó el Tribunal Mayor de Cuentas a fin de mantener una vigilancia constante sobre los gastos y los ingresos que se percibían, un verdadero Órgano de Control que fiscalizaba la Hacienda Pública. Permaneció durante los 300 años del Virreinato.

Durante el Virreinato existen otros tipos de control, como la caja de las 3 llaves y con oficinas como la ordenanza que contaba con contador, tesorero, factor y veedor.

## **2.2. La Independencia**

Una vez alcanzada la independencia y habiéndose derrocado el Imperio de Iturbide se toma la decisión de implantar un sistema de gobierno republicano y federativo como el de los vecinos del norte.

Al elaborarse la primera *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* en 1824, quedó instituida la Contaduría Mayor de Hacienda con facultades otorgadas por el Congreso para establecer los gastos generales, determinar la recaudación y tomar cuentas anualmente al Ejecutivo. Al ser abrogada esta Constitución en 1836, se implantan las llamadas *Las Siete Leyes* que aunque no son federalistas, tienen las mismas funciones.

En 1853 de nombre se restablece el Tribunal Mayor de Cuentas ahora con facultades precisas para vigilar los gastos públicos, se crea el Departamento de Cuenta y Razón, la Tesorería General de la Federación, la Dirección General de Cuentas y la Secretaría de Hacienda. Complejos problemas políticos derivan en un caos de control. Es con la Constitución de 1857 que la Contaduría Mayor de Hacienda queda adscrita al Congreso, siendo Don Benito Juárez quien emite su Ley Orgánica en 1876. Hubo que esperar hasta la estabilidad lograda con la paz porfiriana para ordenar las cuentas. El General Díaz contó con la colaboración de José Yves Limantour, uno de los más inteligentes ministros de Hacienda que México ha tenido. Fue durante su gestión que se promulgó la Ley Orgánica de la Contaduría que enfatizaba su función de revisar la glosa de las cuentas anuales para verificar si los cobros o gastos se habían efectuado con su respectiva autorización, comprobación y exactitud aritmética y contable.

### **2.3. La Revolución**

En la Constitución de 1917 se faculta al Congreso para que sea éste y no Hacienda quien realice la revisión y glosa de la cuenta pública, y dispone la creación del Departamento de la Contraloría General de la Nación, donde se buscó el perfeccionamiento de los sistemas públicos de control interno que a través de sus leyes orgánicas de 1918 y 1926 recibe facultades que son antecedente de la Secretaría de la Contraloría.

Este sistema de control externo funcionó hasta 1937 en que se emite una nueva Ley Orgánica de la Contaduría.

### **2.4. Consolidación de las Instituciones (1937-2000)**

El control se concentra en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación. Realizándose en los setentas una dispersión de las funciones del control en cinco secretarías de Estado, (Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Patrimonio Nacional) y en la Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.<sup>1</sup>

En el gobierno del Lic. Luis Echeverría se establece la urgencia de una reforma administrativa que empieza a cristalizarse con el Lic. José López Portillo al emitirse leyes como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública, además de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto para la puesta en marcha de los programas de gobierno.

Es el Lic. Miguel de la Madrid quien inicia su gobierno con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que da a la ciudadanía una esperanza acerca de la renovación moral. Ante los ricos antecedentes sobre el control interno, se crea esta Secretaría como órgano globalizador del control, entendido éste en su fase preventiva. Se instituye la obligación legal de todos los servidores públicos de presentar declaraciones de bie-

<sup>1</sup> La Contraloría y el Control Interno en México: Antecedentes históricos y legislativos, José Trinidad Lanz Cárdenas.

nes al inicio y término de sus gestiones, se regulan las faltas administrativas distinguiéndolas de los delitos en el servicio público y se introduce la figura jurídica del “enriquecimiento inexplicable”. Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del primero de enero de 1983 dieron origen a esta Secretaría, formando parte de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal sobre la tesis de la RENOVACIÓN MORAL DE LA SOCIEDAD, vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos Federales. Se encarga a esta Secretaría el establecimiento de una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para cubrir una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad y la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal. (Ver Anexo 2 con el Esquema de la Evolución del Control hasta 1995).

Es con el Dr. Ernesto Zedillo que se transforma en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) fortaleciendo sus funciones de control y otorgándole facultades para modernizar la administración. De acuerdo con el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1994, esta dependencia de nueva conformación absorberá aquellos asuntos que fueron de responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se constituye en promotora del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Deberá establecer normas, políticas y lineamientos en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas del Gobierno Federal. Cabe destacar que la Secretaría designa a sus delegados ante las dependencias y órganos desconcentrados y Comisarios en órganos del gobierno de las entidades. Un cambio sobresaliente en aquellos tiempos fue el nombramiento de los titulares de las áreas de control interno por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

## 2.5. *El siglo XXI (2000-2012)*

El Lic. Vicente Fox crea la Comisión Intersecretarial Anticorrupción, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos donde se les obliga desde el nivel de Jefe de Departamento hasta el Presidente de la República, a presentar anualmente una declaración de modificación de situación patrimonial además de las de inicio y conclusión que ya se venían presentando. Con estas innovaciones la SECODAM cambia su nombre por Secretaría de la Función Pública.

El Lic. Felipe Calderón publica la Ley General de Contabilidad Gubernamental<sup>2</sup> de observancia obligatoria para todos los niveles de gobierno, se emiten los nueve manuales de aplicación general con el propósito de optimizar la operación del gobierno en sus grandes materias en toda la administración pública federal.

Con la finalidad de reforzar esta simplificación administrativa se lleva a cabo la tala regulatoria. Se emitió un acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*<sup>3</sup> que consiste en eliminar las normas innecesarias (disposiciones, políticas y estrategias, acciones o criterios y procedimientos) que se opongan a la emisión de los nueve manuales, además de evitar la generación de nuevas normas salvo en casos de excepción, como en situaciones de emergencia o para cumplir obligaciones legales.

Para llevar a cabo este proceso, se elaboró, un inventario de todas las normas vigentes del Gobierno Federal, en dos vertientes:

- *Tala Administrativa*: Estandarizar los procesos para ahorrar recursos en el Gobierno Federal, derogando todas las normas innecesarias (9 manuales):
  1. Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios;

<sup>2</sup> DOF, 31 de diciembre del 2008, Decreto por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>3</sup> DOF, Acuerdo del 10 de agosto del 2010, en el cual se obligó a toda la Administración Pública Federal a publicar a más tardar el 10 de septiembre del 2010, la normativa que se mantendría vigente, previa autorización de la Secretaría de la Función Pública.

2. Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección;
  3. Materia de Control Interno;
  4. Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
  5. Materia de Recursos Financieros;
  6. Materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera;
  7. Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales;
  8. Materias de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información, y
  9. Materias de Transparencia y de Archivos.
- *Tala Sustantiva*. Se derogan todas las normas y trámites innecesarios.

La tala regulatoria dio como resultado la derogación del 46% de la normatividad de la Administración Pública Federal, y en virtud de esta simplificación se permitió homologar y administrar los recursos humanos con menores costos, (reduciendo el 20% del gasto destinado a actividades administrativas y de apoyo),<sup>4</sup> y dio transparencia y certidumbre respecto de la normatividad que permanece vigente, evita la emisión de nuevas reglas y limita la discrecionalidad de los servidores públicos al aplicarlas.<sup>5</sup>

## **2.6. La Actualidad, el arranque del sexenio 2012-2018**

Al inicio del gobierno del Lic. Enrique Peña Nieto se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero del 2013, el decreto que modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo segundo transitorio referente a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, se indica que entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones. Entretanto esto sucede, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atri-

<sup>4</sup> Menos reglas, mejores resultados. Secretaría de la Función Pública; <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/tala-regulatoria.html>

<sup>5</sup> Menos reglas, mejores resultados. Secretaría de la Función Pública; [http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/funcion-publica/mejores-tramites/tala/cuaderno\\_tala\\_espanol\\_web.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/funcion-publica/mejores-tramites/tala/cuaderno_tala_espanol_web.pdf)

buciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de la expedición de este decreto.<sup>6</sup>

En este mismo decreto se incluyeron cambios en las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que habría de encargarse de diversos asuntos propios de la Secretaría desaparecida como son auditorías, servicio profesional de carrera, declaraciones patrimoniales. Estos cambios no se han aplicado por no haberse cumplido la condición expresa en el artículo segundo transitorio.<sup>7</sup>

## 2.7. *El Pacto por México*

Al inicio del sexenio el Presidente Peña Nieto consigue lo que parecía imposible, reunir al día siguiente de su toma de posesión –2 de diciembre del 2012–, en un Pacto, al Partido de la Revolución Democrática, al Partido Acción Nacional y a su propio Partido el Revolucionario Institucional. En este Pacto se cristalizan reformas trascendentes en materia de energía, educación, recaudación, financiera, telecomunicaciones; y es en este espacio que se firman los compromisos para el combate a la corrupción. (El Partido Verde Ecologista se adhiere al Pacto a finales de enero del 2013).

<sup>6</sup> DOF, 02-01-2013. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Segundo Transitorio. Artículo Único.- Se reforman los artículos 1º., segundo párrafo; 7º., 8º., 10, 13, primer párrafo; 16, primer párrafo; 25, 26, 27, 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; 32, fracciones I, II, IV, V, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV; 41 y 50; Se adicionan los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; 32, con las fracciones VII y VIII y el 44 y se derogan los artículos 30 Bis; 32, fracciones XIV, XV y XVII, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>7</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2 de enero del 2013. Nota de vigencia: Las reformas a los artículos 26, 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; y 50; las adiciones de los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; y el 44; así como la derogación del artículo 37, publicadas mediante decreto en el DOF, 02-01-2013, entrarán en vigor de conformidad con lo establecido por el artículo segundo transitorio de dicho decreto. Transitorio **Segundo**.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica. Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el Control Interno y el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar. Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.

En el Pacto por México, se firman los siguientes compromisos relacionados al combate a la corrupción:

### Cuadro 1 (Compromisos)<sup>8</sup>

Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables. (Compromiso 82)	Se instrumentará la reforma preferentemente aprobada para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de gobierno que permitan establecer reglas comunes y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público.
Reformar para ampliar facultades del IFAI. (Compromiso 83)	Se impulsará una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional, autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional.
Reformar para ampliar facultades del IFAI. (Compromiso 84)	Los órganos estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia.
Sistema Nacional contra la Corrupción. (Compromiso 85)	Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE.
Sistema Nacional contra la Corrupción. (Compromiso 86)	Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción.

### Las Reformas (Ver Anexo 3. Once Reformas).

Durante la campaña presidencial del Lic. Enrique Peña Nieto en la ciudad de Guadalajara el 30 de marzo del 2012 conformó

<sup>8</sup> Suscrito por: Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática; María Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional. <http://pactopormexico.org/acuerdos/politico>

uno de los tres compromisos firmados públicamente ante notario acerca de la creación de una Comisión Anticorrupción.

Quince días antes de su toma de posesión como Presidente de la República, a través de su Partido, el Revolucionario Institucional, ingreso al Senado el 15 de noviembre del 2012 la iniciativa de la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción y se turnó a comisiones en donde se realizaron análisis y propuestas que dieron como resultado de cuatro iniciativas presentadas por diversos integrantes del Senado a un pre-dictamen el 1 de diciembre del 2013, un año después de su ingreso.

En dicha propuesta se definía la Comisión Anticorrupción como un organismo autónomo con facultades para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en materia administrativa cometidos por servidores públicos o por particulares. También tendría facultades para atraer casos de corrupción de gobiernos estatales o municipales.

Con fecha 12 de diciembre del 2013 el Senado aprobó el proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución y las turno a la Cámara de Diputados, ahí se determinó que la Comisión debía tener coordinación con las contralorías de las diferentes dependencias correspondientes con la Auditoría Superior de la Federación, con el Instituto Federal de Acceso a la Información y que cada estado debía crear un órgano anticorrupción. La reforma propuesta crea un Sistema Nacional facultado para atraer asuntos de estados y municipios y crea una Fiscalía Anticorrupción para la cual el Senado debe nombrar un fiscal que será aprobado por al menos dos terceras partes del pleno.

### **La Cámara de Diputados da entrada a la Reforma Constitucional el 4 de febrero del 2014**

El 26 de febrero del 2015 la Cámara de Diputados aprobó en lo general el dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de corrupción para la creación del llamado Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades y lo turna al Senado de la República.

El 21 de abril de 2015 en el Senado se aprueba en lo general el Sistema Nacional Anticorrupción y se turna a los congresos locales la reforma a 14 artículos de la Constitución.

El Presidente de la República, Enrique Peña Nieto promulga la reforma que crea el Sistema Nacional Anticorrupción al publicarlo en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo del 2015 de las reformas a la Constitución que habrán de permitir la realización de este proyecto que va de la mano de la Nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de mayo del 2015.

### 3. Control externo

Al control podemos dividirlo dentro de la Administración Pública en dos campos fundamentales, el control Externo y el control Interno, El control Externo que es ejercido por las entidades de fiscalización como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los órganos de fiscalización de los congresos de los estados, obedece a mandatos constitucionales y acuerdos de cada entidad federativa. De este control externo depende que se pueda ejercer un control Independiente de los ejecutivos de los tres órdenes, federal, estatal, y municipal.

Está a cargo de los congresos de la federación y los estados, con sus órganos superiores de fiscalización.

Durante los trabajos de la LVII Legislatura (1997-2000) del Congreso de la Unión se culminaron los esfuerzos para que la fiscalización superior tuviera un nuevo ordenamiento jurídico y existiera una entidad fuerte y moderna para hacerse cargo de estas funciones, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Para alcanzar este objetivo:

- Se instituyeron las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 en julio de 1999, y
- La promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre del 2000.

Con estas nuevas bases legales se creó la Auditoría Superior de la Federación.

### **3.1. Auditoría Superior de la Federación (ASF)**

Es la entidad de fiscalización superior de la Federación que se crea para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, Artículo 73 de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

#### Objetivos de la ASF

- Conocer los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas vinculadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal;
- Comprobar si se ajustan a las disposiciones normativas aplicables;
- Constatar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno;
- Informar objetiva y oportunamente a la representación popular del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, y
- Emitir las observaciones y recomendaciones que procedan para fomentar administraciones públicas comprometidas con la obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades de la población.

Además, de identificarse con los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pues hace del conocimiento de la ciudadanía la información a que se refiere este ordenamiento legal.

#### **La Función de la ASF**

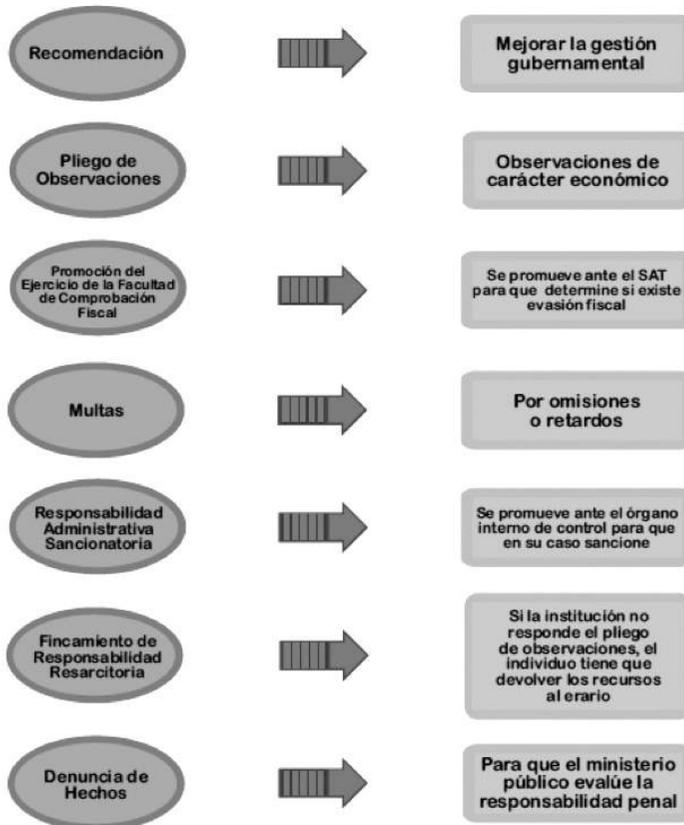
Para el logro de sus objetivos fiscaliza el uso de los recursos públicos federales a través de los principios de anualidad y posterioridad y la cuenta pública del año fiscal específico. Su materia es lo reportado anualmente en la cuenta pública.

El programa anual de auditorías para la fiscalización superior de la cuenta pública se prepara por entidad fiscalizada y por objeto de fiscalización y de acuerdo con los resultados de la planeación se ordenan diferentes tipos de auditorías de acuerdo con los riesgos determinados, estas auditorías pueden ser:

- Financieras y de Cumplimiento (aplicación de ingresos y cumplimiento de normatividad);
- De Inversiones Físicas (obras públicas y adquisiciones);
- De Desempeño (cumplimiento de objetivos);
- Especiales (creación y desincorporación), y
- Forenses (presunto ilícito).

Una vez realizadas las auditorías se procede a presentar los Pliegos de Observaciones (PO), y los Pliegos de Responsabilidad Sancionatoria (PRAS).

**Figura I (Acciones Promovidas)<sup>9</sup>**



<sup>9</sup> ASF/Guía para el ciudadano ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación? [http://www.asf.gob.mx/uploads/160\\_ciudadania/LCiudadano\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf)

Facultades conferidas a la Auditoría Superior de la Federación antes de la última Reforma Constitucional.

- Autonomía técnica y de gestión sobre organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de sus recursos presupuestales;
- Efectuar revisiones a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, a los tres poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos incluyendo a estados, municipios, e inclusive particulares;
- Fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones;
- Carácter público de sus informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados;
- Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los poderes y entes auditados, para rendir los informes correspondientes, y
- Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos.<sup>10</sup>

Con la Reforma Constitucional del 27 de mayo del 2015 se le otorgan mayores facultades para fiscalizar y sancionar, reformas que veremos más adelante en el capítulo 7.

#### **4. El control interno**

Es muy importante destacar que el Control Interno es responsabilidad de todo el personal de la Organización en todos sus niveles.

Para apoyar, fortalecer y prevenir el Sistema de Control Interno están la Secretaría de la Función Pública, así como los Órganos Internos de Control, el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) y los Comités de Control y Auditoría.

##### **4.1. Secretaría de la Función Pública**

La Secretaría responsable de apoyar en la actividad de control interno del Ejecutivo Federal, es la Secretaría de la Función Pública.

<sup>10</sup> Normas que dan origen a la ASF. <http://www.asf.gob.mx/Publication/38>

blica. Su misión consiste en consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente, su visión es que la ciudadanía participe y confíe en la función pública, para esto se requiere reducir los niveles de corrupción en la administración pública federal y mejorar su efectividad consolidando la transparencia y rendición de cuentas en los asuntos públicos, además de vigilar que la actuación de los servidores públicos se apegue a la legalidad. Cuenta con tres subsecretarías con 16 unidades administrativas.<sup>11</sup>

**Cuadro 2 (Tabla las Subsecretarías)<sup>12</sup>**

Control de Auditoría de Gestión	Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas (CP)	Función Pública
Control de Gestión	Normatividad de CP	Gobierno Digital
Auditoría Gubernamental	Políticas de CP	Recursos Humanos del Gobierno Federal
Auditoría de Obra Pública	Responsabilidades y Situación Patrimonial	Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera
Contraloría Social	Controversias y Sanciones en CP	Organización y Remuneraciones de la Administración Pública
Auditorías Externas	Denuncias e Investigaciones	Mejora de la Gestión
		Evaluación y Desempeño

Las funciones de la Secretaría de la Función Pública son:

- Vigilar y sancionar administrativamente a los servidores públicos que no se apeguen a la legalidad, denunciando ante el Ministerio Público las faltas de carácter penal;
- Promover el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal;

<sup>11</sup> Misión y visión de la Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/mision-y-vision.html>

<sup>12</sup> De acuerdo al Artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas. <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua.html>

- Dirigir y determinar la política de compras públicas coordinando y realizando auditoría sobre gasto de recursos federales;
- Coordinar los procesos de desarrollo administrativo y el gobierno digital;
- Operar y encabezar el Servicio Profesional de Carrera;
- Coordinar la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal;
- Evaluar la gestión de las entidades, y
- La Unidad de Gobierno Digital (UGD), está adscrita a la Subsecretaría de la Función Pública, dentro de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Su objetivo es instrumentar, fomentar y promover la utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), en los procesos de la Administración Pública Federal (APF), para fortalecer la gestión pública y mejorar la entrega de servicios a la sociedad.

#### **4.2. Órganos de Vigilancia y Control**

La Secretaría de la Función Pública cuenta con una Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control con 7 Comisariatos, 211 Órganos Internos de Control (OIC), y 2 unidades de responsabilidades en Pemex y CFE que tienen a su cargo el sistema de control y evaluación gubernamental y controlan los procesos y procedimientos verificando que se realicen apegados a la legalidad además de ser la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos en las diversas entidades del gobierno federal. Los Delegados y Comisarios Públicos que tienen la función de vigilar la actuación de las dependencias y entidades.<sup>13</sup>

Los Órganos Internos de Control tienen prioritariamente la función de prevenir las situaciones que puedan convertirse en faltas a la normatividad y para ello cuentan con cuatro áreas auxiliares:

- Área de Quejas que recibe quejas o denuncias, investiga y archiva o turna a responsabilidades;

<sup>13</sup> Blanca Alicia Mendoza Vera. Vigilancia y Control Interno, presentación para el INAP junio del 2015.

- Área de Responsabilidades que recibe, analiza, archiva o abre proceso; notifica escucha y sanciona de forma administrativa o denuncia ante ministerio público, por sí o a través del Abogado General de la dependencia o entidad;
- Área de Auditoría Interna que fiscaliza a través de su programa de auditoría o apoyando las investigaciones de quejas y denuncias auditando y emitiendo su opinión, y
- Área de Auditoría de Mejora de la Gestión que estudia los procedimientos, evalúa los riesgos y propone soluciones, además de certificar el cumplimiento de la ley Federal del Servicio Profesional de Carrera.

El Secretario de la Función Pública tendrá la facultad de designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control y a los de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de dichos órganos en las dependencias y entidades.<sup>14</sup> Un hecho relevante es el cambio en las empresas productivas del Estado.

En el Artículo 50 de la *Ley de Petróleos Mexicanos* (PEMEX) y el Artículo 49 de la *Ley de la Comisión Federal de Electricidad* (CFE), se contempla la operación del Comité de Auditoría, Auditoría Interna y Auditor Externo que tendrá como objetivo dar seguimiento a la gestión administrativa. A fin de evitar actos de corrupción, la normatividad aplicará las leyes en materia de Transparencia y Acceso a la Información para prevenir, identificar, investigar y sancionar los actos u omisiones que contradigan o violen dicho mandato.

Se transforma el Órgano Interno de Control, creándose la unidad de Responsabilidades según los artículos 92 de la Ley de CFE y el 90 de la Ley de PEMEX, que indican que la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos corresponderá a sus unidades de Responsabilidades que serán competentes exclusivamente para:

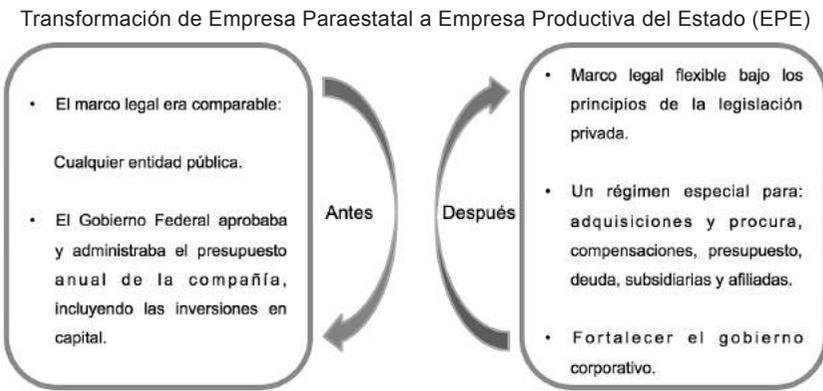
- Recibir y dar atención a Quejas y Denuncias y realizar investigaciones con motivo de las mismas, y
- Tramitar los procedimientos de responsabilidad administrativa e imponer las sanciones respectivas, en términos de las leyes aplicables.

<sup>14</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Art. 6°, frac. XVIII.

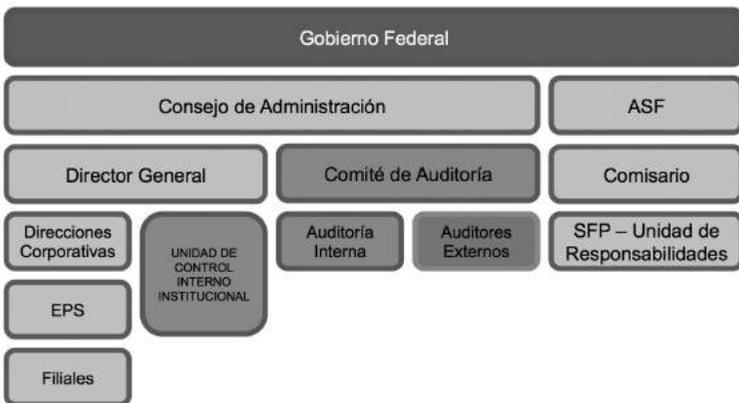
Las unidades de responsabilidades no tendrán competencia alguna en materia de Control Interno y auditoría, y se garantizará su independencia orgánica de la Auditoría Interna y de las áreas que en su caso se establezcan para coordinar el sistema de control interno.

Un ejemplo del cambio en PEMEX lo da el Ing. Jorge Borja Navarrete, consejero independiente, en su conferencia durante el *XXXI Encuentro Nacional de Auditores Internos* y que se resume en los siguientes cuadros.

**Figura II (Empresas Productivas)<sup>15</sup>**



**Figura III (Órganos de Vigilancia PEMEX)<sup>16</sup>**

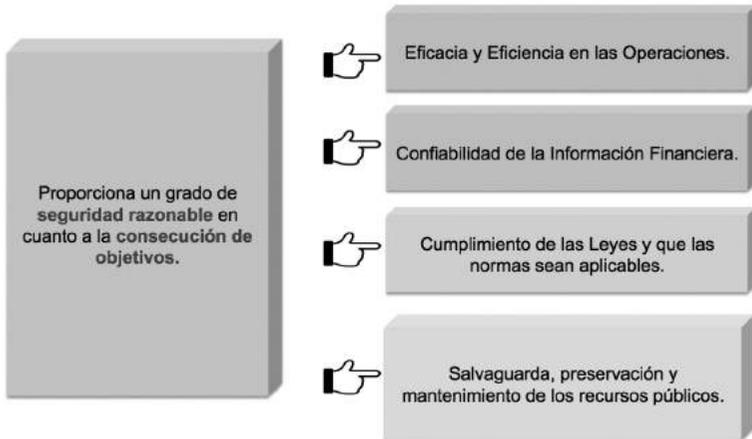


<sup>15</sup> Presentación del Ing. Jorge Borja Navarrete, durante el XXXI Encuentro Nacional de Auditores Internos. México, D.F. 20/08/2015.

<sup>16</sup> *Ibid.*

### 4.3. Objetivos del Sistema de Control Interno

Figura IV (Objetivos de Control)<sup>17</sup>



La importancia del Control Interno radica en que está encaminado al logro de los objetivos trazados.

- Establece medidas para corregir desviaciones;
- Información de la Situación Operativa;
- Identifica las Causas de Desviaciones;
- Facilita la Administración;
- Información de la Situación Operativa, y
- Aplicación Global.

#### El Modelo Integral de Control Interno (MICI)

Tiene como antecedente el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, un marco integral del control interno y herramientas de evaluación para sistemas de control, que proporciona una terminología utilizada comúnmente y principios usados como guía para desarrollar una arquitectura efectiva en la administración de riesgos y una visión integral del sistema de control institucional.

<sup>17</sup> <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordinacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgamgpe/control-interno-y-mejora-de-la-gestion/control-interno.html>

Como consecuencia de los fraudes tremendamente escandalosos realizados en los Estados Unidos por la compañía *Enron* en 1985 se formó el (COSO), una organización del sector privado dedicada a mejorar la calidad de los reportes financieros mediante la ética de negocio, control interno eficaz y gobierno corporativo.

**Figura V (Cubo MICI)<sup>18</sup>**



Este modelo es adoptado por nuestro gobierno a través de un acuerdo en el cual se emiten las disposiciones en materia de control interno comprendidas dentro del manual administrativo emitido por la Secretaría de la Función Pública siendo su objetivo aprovechar y aplicar de manera eficiente los recursos y procedimientos técnicos con que cuentan las instituciones. Para su difusión y aplicación en el ámbito local se transformaron en el Modelo de Normas Generales de Control Interno (NGCIE) para los estados; el cual, de implementarse en los gobiernos locales, lograrán que las dependencias responsables establezcan y, en su caso, actualicen las políticas, procedimientos y sistemas específicos de control interno, así como un impulso gradual a la cultura del autocontrol y la autoevaluación.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> El Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) es una iniciativa conjunta de cinco organizaciones del sector privado y se dedica a proporcionar liderazgo a través de la elaboración de marcos y orientación sobre la gestión del riesgo empresarial, el control interno y la disuasión del fraude <https://translate.google.com.mx/translate?hl=es-419&sl=en&u=http://www.coso.org/&prev=search>

<sup>19</sup> 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. Última Reforma DOF, 02-05-2014 [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3803\\_23-05-2014.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3803_23-05-2014.pdf)

## Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI)

El Comité de Control y Desempeño Institucional se constituye en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal como un foro colegiado que contribuye a lograr el cumplimiento de los objetivos y metas utilizando en forma integral y ordenada el Control Interno como un medio para el seguimiento prioritario del desarrollo institucional y vinculado al Modelo Estándar de Control Interno y la Administración de Riesgos, auxiliando a los órganos de gobierno o a los titulares en la instrumentación de mejores prácticas de control gubernamental coadyuvando a la rendición de cuentas y a la transparencia de la gestión pública.<sup>20</sup>

**Figura VI (Integración COCODI)<sup>21</sup>**



Ocho puntos estratégicos de seguimiento:

- Seguimiento de acuerdos;
- Situaciones críticas;

<sup>20</sup> Manual del Usuario del Sistema Informático del Comité de Control y Desempeño Institucional SICOCODI [http://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Manual\\_COCODI\\_2012.pdf](http://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Manual_COCODI_2012.pdf)

<sup>21</sup> 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 del 2010. Última reforma publicada en el DOF, 27-07-2012. [http://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Acuerdo\\_CONTROL.pdf](http://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Acuerdo_CONTROL.pdf)

- Revisión de anexo gráfico;
- Reporte de desempeño;
- Seguimientos al Sistema de Control Interno Institucional;
- Seguimiento a la Administración de Riesgos Institucionales;
- Seguimiento al Desempeño Institucional, y
- Asuntos generales.

Es importante no confundir el Control Interno con el Órgano Interno de Control.

#### **4.4. Administración de Riesgos**

La administración de riesgos es un proceso organizado y dirigido a minimizar el efecto de los eventos o riesgos que pueden impedir el logro de los objetivos, está relacionada con la cultura, estructura y procesos para la gestión y administración que le permitan potenciar oportunidades y mitigar pérdidas no esperadas. Este proceso tiene relación con el Gobierno Corporativo, con el Control Interno y con el Cumplimiento Regulatorio.

No se puede administrar lo que no se puede medir, y no se puede medir lo que no se ve.<sup>22</sup>

Hay cuatro puntos básicos que deben tomarse en cuenta en la administración de riesgos:

- a) Identificar que podría salir mal y que parte de la organización podría verse afectada;
- b) Evaluar cuando podría suceder, que tan malo podría ser y como lo podríamos tratar;
- c) Administrar lo que podría reducir el impacto o la probabilidad, cuáles serían las acciones de respuesta y cuáles de estos riesgos estamos dispuestos a asumir, y
- d) Reportar a quien y cuando requieran conocer de estos hechos, y como van a ser comunicados.

La identificación de riesgos a partir de los objetivos es analizar la misión y la visión de la institución pues riesgos son todas aquellas circunstancias que puedan afectar o intervenir su logro.

<sup>22</sup> Frase atribuida a Lord Kelvin.

Para la evaluación de los riesgos existen cuatro elementos: Clasificar los riesgos por áreas o categorías, categorizarlos bajo el criterio de impacto y probabilidad, determinar la efectividad de los controles y priorizarlos utilizando un mapa de riesgos.

Una vez evaluado el riesgo se debe determinar cómo responder. Aceptando el riesgo, que es no hacer nada;

- Evitar el riesgo, que es darle la vuelta;
- Transferir el riesgo, esto es hacer que otro lo asuma, y
- Mitigar el riesgo, que es tomar medidas para intentar eliminarlo o disminuirlo.

Para aplicar este último punto se deben establecer procedimientos de revisión de los controles que mitigan los riesgos, se debe determinar el alcance y oportunidad de esta revisión, también se debe determinar la frecuencia de la revisión, habremos de considerar trabajos especiales y emergencias y determinar los recursos necesarios considerando el nivel de experiencia o el auxilio de especialistas y establecer un calendario de revisión periódica de nuestros elementos.

## **5. La ley general de contabilidad gubernamental**

Para que pueda haber fiscalización y transparencia es indispensable que existan registros contables, tenemos este gran pilar que es la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* que es de enorme trascendencia pues involucra a todos los órdenes de gobierno, es de observancia obligatoria para el Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los municipios; las delegaciones políticas del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley.

Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingre-

sos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

La contabilidad gubernamental determinará la valuación del patrimonio del Estado y su expresión en los estados financieros.<sup>23</sup>

Incrementa la Transparencia al registrar el ejercicio del gasto facilitando de manera clara la rendición de cuentas. Los entes públicos que ejercen recursos públicos, deberán contar con indicadores de desempeño para medir el avance, la contabilidad fortalece al control interno con el registro ordenado de todas las transacciones, físico y financiero, que permita evaluar la aplicación de dichos recursos. Lo más importante, la contabilidad establece las bases para la rendición de cuentas, el archivo de los documentos que soportan las transacciones, los archivos y la verificación. Cuando es deficiente o no hay, las instituciones son más proclives a la corrupción.

Desde 1910 se encontraba funcionando el Departamento de Contabilidad y Glosa. Posteriormente, Venustiano Carranza crea el Departamento de Contraloría y le asignó llevar las cuentas generales de la nación, así como establecer los métodos de contabilidad y procedimientos para la rendición de cuentas. También contaba con atribuciones para realizar estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las dependencias de gobierno, con el objeto de obtener mayor economía en los gastos y eficiencia en los servicios. Abelardo Rodríguez, suprime el Departamento de Contraloría, cuyas funciones pasan a ser responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 10 de enero de 1935 se expide una ley que rige el funcionamiento de la Contaduría de la Federación, su contabilidad, el

<sup>23</sup> DOF, 31/12/2008, decreto por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

presupuesto, el manejo de los fondos públicos y la inspección fiscal. La contabilidad funcionaba a base de un Sistema Contable Centralizado formado por 4 subsistemas: egresos, ingresos, deuda pública y fondos federales. Todas las secretarías de Estado trabajaban en base a este sistema.

En el período comprendido de 1977 a 1992 la contabilidad se descentraliza, de manera que las funciones que antes eran responsabilidad de la Contaduría de la Federación pasan a ser de la Secretaría de Programación y Presupuesto y se crea a su vez la Dirección de Contabilidad Gubernamental promulgándose a la par la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*.

Como consecuencia de la descentralización, se estableció el Sistema Descentralizado de Contabilidad, que operó de 1977 a 1985, se responsabilizaba a cada dependencia de llevar su propia contabilidad y ampararla con su debida documentación. A pesar de significar un gran avance, la independencia de registro que cada dependencia tenía dificultaba seriamente la conciliación de los recursos. Es por esta razón que se hizo necesario que todos los subsistemas estuvieran vinculados entre sí, creándose para ello en 1985 el Sistema Integral de Contabilidad, el Gobierno tuvo que analizar la necesidad de contar con Principios de Contabilidad que fueran acordes a las necesidades del sector público, pues los emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, no siempre lo estaban. Es así como surgen los doce Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental para el uso del sector Público.

En el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental tiene a su cargo dos direcciones importantes la de Cuenta Pública encargada de lo relativo a los Estados Financieros y Presupuestarios y la de Normatividad facultada para fijar las normas mediante manuales de operación y autorizada para brindar asesoría.

Con la crisis de los años 1994 y 1995, muchas entidades federativas y municipios enfrentaron deficiencias presupuestales, por lo que surgió la necesidad de evaluar y conocer el comportamiento financiero de cada entidad de gobierno.

En 1996 surge la necesidad de contar con información uniforme y comparable de las finanzas locales. De esta fecha en adelante se desprenden una serie de acontecimientos encauzados a la búsqueda de una armonización exitosa. En 1997 se pone en marcha un programa para mejorar las prácticas presupuestarias y de control de egresos, y es en este mismo año cuando se convoca a los funcionarios estatales de Hacienda a la Primera Reunión de Trabajo de Armonización contable.

El Grupo de Trabajo para la Armonización Presupuestal y Contable 2 (GTAPC2) realiza su primera reunión en 2002, estableciendo como objetivo el instituir las bases y criterios generales que permitan la armonización presupuestal y contable de todas las entidades federativas.

Para lograr el objetivo de armonización se propone en 2007, adicionar al artículo 73 de la Constitución el otorgar la facultad al Congreso de la Unión de expedir leyes que normen la Contabilidad Gubernamental, armonizando los sistemas contables públicos y la presentación de la información en los tres órdenes de gobierno.

El 31 de diciembre del 2008 después de un largo proceso para consolidar el proyecto, se aprueba la *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, y junto con ello se crea en 2009 el CONAC (Consejo Nacional de Armonización Contable) cuya función es la emisión de las normas procedimientos y lineamientos que verifiquen el cumplimiento del nuevo sistema aplicable a los tres órdenes de gobierno. En algunas entidades federativas ya se trabaja en apego a las nuevas disposiciones contenidas en dicha Ley.<sup>24</sup>

Con fundamento en el Artículo 9, fracciones XII y XIII, de la LGCG, se acordaron los plazos para la implementación de este sistema en la federación, las entidades federativas y los municipios, plazos que han tenido que ser prorrogados por las dificultades para su cumplimiento sobre todo en algunos municipios, como se indica en los siguientes cuadros:

<sup>24</sup> Tamez Martínez, X.; Torres Espinosa, B. y Orta Flores, S. "Armonización de la contabilidad gubernamental en México: el proceso hacia una implementación exitosa", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 199, 2014. Texto completo en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2014/contabilidad-gubernamental.html>

### Cuadro 3 (Plazos de Cumplimiento aprobados en 2009)

#### Plazos Originales de cumplimiento a la Ley General de Contabilidad Gubernamental

Publicada en el D.O.F. del 31 de diciembre de 2008 entrando en vigor el 1 de enero de 2009.

DOCUMENTOS APROBADOS EN 2009	FECHA DE VIGENCIA
Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental	30/04/2010
Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.	30/04/2010
Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos.	31/12/2010
Clasificador por Objeto del Gasto	31/12/2010
Clasificador por Rubros de Ingresos.	31/12/2010
Plan de Cuentas.	31/12/2010
Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos.	31/12/2010
Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas.	31/12/2010
Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos Federales.	31/12/2010

### Cuadro 4 (Plazos de cumplimiento a la LGCG)<sup>25</sup>

Meta	La Federación, las Entidades Federativas y sus respectivos entes públicos a más tardar	Los Municipios y sus entes públicos a más tardar
Integración automática del presupuestario con la operación contable.	30 de junio del 2014	30 de junio del 2015
Realizar los registros contables con base en las Reglas de Registro y Valoración de patrimonio.	31 de diciembre del 2014	31 de diciembre del 2015
Generación en tiempo real de Estados Financieros.	30 de junio del 2014	30 de junio del 2015
Emisión de Cuentas Públicas en los términos acordados por el consejo.	Para la correspondiente al 2014	Para la correspondiente al 2015

<sup>25</sup> DOF, Acuerdo por el que se determina la norma de información financiera para precisar los alcances del Acuerdo 1 aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo del 2013 y publicado el 16 de mayo del 2013. Diferimiento de plazos en el cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 15-07-2014. <http://www.ccpq.org.mx/blog/comision-de-sector-gobierno/1368-diferimiento-de-plazos-en-el-cumplimiento-de-la-ley-general-de-contabilidad-gubernamental>

Por acuerdo del CONAC del 16 de mayo del 2013, y para beneficiar municipios pequeños se crearon sistemas simplificados, uno básico para municipios de menos de cinco mil habitantes (SSB) y otro simplificado general para los de cinco mil a veinticinco mil habitantes (SSG).

Las sanciones por incumplimiento de lo dispuesto en la LGCG serán sancionados en términos de las disposiciones aplicables en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, Artículo 84 de la LGCG.

## **6. Sistema nacional de transparencia**

La nueva *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* es de orden público y de observancia general en toda la República, y es reglamentaria del Artículo 6°. de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Al promulgar la nueva Ley General de Transparencia en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de mayo del 2015 el presidente Enrique Peña Nieto sostuvo que “con ello se da un paso más para cerrar espacios de opacidad y discrecionalidad en el ejercicio de la gestión pública, pues se incentiva la participación ciudadana para lograr un sistema democrático en todos los niveles de gobierno, su objetivo es emitir políticas públicas, que permitan que todos los Órganos Garantes contribuyan a que la ciudadanía tenga información accesible y sencilla; que se combata la corrupción, pero sobre todo que haya una mayor participación activa de la ciudadanía a través de que nosotros, como servidores públicos demos la información que esté a nuestro alcance, que ellos sean los que nos juzguen y conduzcan al gobierno por el camino de la legalidad y transparencia”.

El Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, son dos pilares que fortalecen a un Gobierno Democrá-

tico y en este caso, a la ciudadanía y al Estado; contribuye a que haya mayor transparencia mejor ejercicio de los recursos públicos y un combate frontal a la corrupción, traen consigo tres grandes retos: la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia, a través de la cual todas las Instituciones deben hacer pública su información; garantizar que los grupos vulnerables puedan ejercer el acceso a la información y por último, impulsar la cultura de transparencia y rendición de cuentas en el país.<sup>26</sup>

El Sistema Nacional de Transparencia implica la promulgación de la Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que conduce a la Creación del Sistema Nacional de Transparencia.

- Homologación de marcos legales estatales para que las disposiciones de la Ley tengan aplicación en todo el país;
- Aumentar requisitos para reservar la información;
- No podrá reservarse en caso de delitos graves, y
- Habrá consejos consultivos de la sociedad civil y de la academia.

**Figura VII (Sistema Nacional de Transparencia)**



<sup>26</sup> Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, pilares de democracia: Portilla <http://cronicadelpoder.com/gobierno/201506/sistema-nacional-anticorrupcion-y-el-sistema-nacional-de-transparencia-pilares-de-de>

La nueva Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del Artículo 6°. constitucional, en materia de transparencia y acceso a la información.<sup>27</sup>

- Garantiza el derecho de acceso a la información de cualquier autoridad de los tres poderes; órganos autónomos, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos;
- Distribuye competencias entre la federación y las entidades federativas;
- Define el funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia (SNT);
- El INAI encabezará y coordinará el SNT;
- Se crea una plataforma nacional de transparencia atendiendo a los usuarios;
- El SNT establece 50 obligaciones de transparencia comunes para todos los sujetos obligados;
- Regula los medios de impugnación, y
- Establece sanciones a los sujetos obligados que incumplan a través de los organismos garantes.

## 7. Sistema nacional anticorrupción

Un programa anticorrupción parte de la premisa que muy probablemente los controles internos ordinarios serán vulnerados, por lo que se deben contemplar una serie de medidas proactivas tendientes a mitigar riesgos trascendentes de corrupción en base a esquemas o posibles escenarios importantes.<sup>28</sup>

Se crea un comité coordinador del sistema formado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, del Secretario encargado del control interno del Ejecutivo Federal, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, del Instituto Nacional de Acceso a la Información, un representante de la Judicatura y un representante del Comité de Participación Ciudadana que a su vez será compuesto por 5 ciudadanos destacados en estos

<sup>27</sup> Nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF, 04-05-2015.

<sup>28</sup> Reporte PWC México, Servicios Forenses [www.pwc.com.mx](http://www.pwc.com.mx)

temas. Sus funciones serán establecer la coordinación con los sistemas locales, diseñar y promover políticas de fiscalización, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.<sup>29</sup>

**Figura VIII (Sistema Nacional Anticorrupción)<sup>30</sup>**



Rendirá un informe anual y emitirá recomendaciones no vinculantes.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con objeto de coordinar a las autoridades locales con el mismo fin.

<sup>29</sup> Artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF, 25-05-2015.

<sup>30</sup> Artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de combate a la corrupción.

El Congreso de la Unión deberá emitir las siguientes leyes secundarias antes del mes de mayo del 2016:<sup>31</sup>

- Ley que regule la organización y facultades de la ASF;
- Leyes que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- Ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y que prevea su organización, funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones, y
- Ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

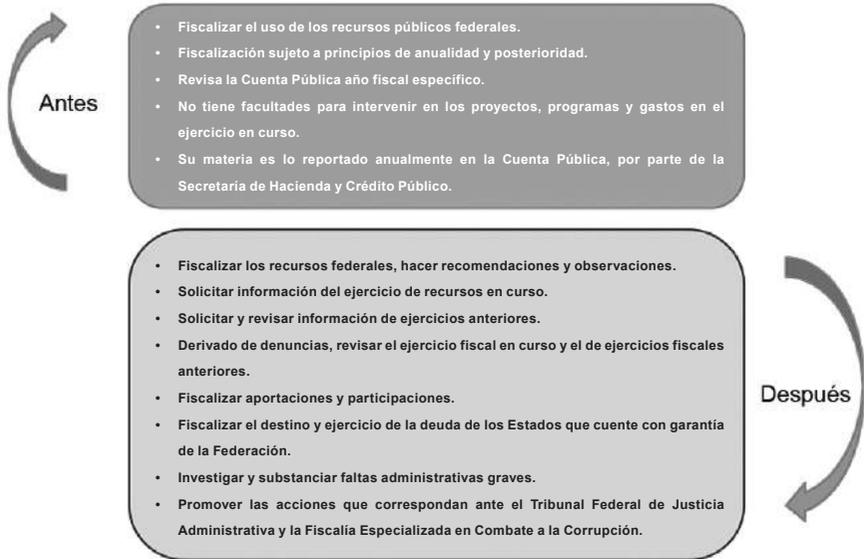
Dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del Decreto (28 de mayo del 2016), deberá:

- Aprobar las leyes generales y las reformas a las leyes que menciona, y
- Adecuar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el Decreto y en las leyes que derivan del mismo.<sup>32</sup>

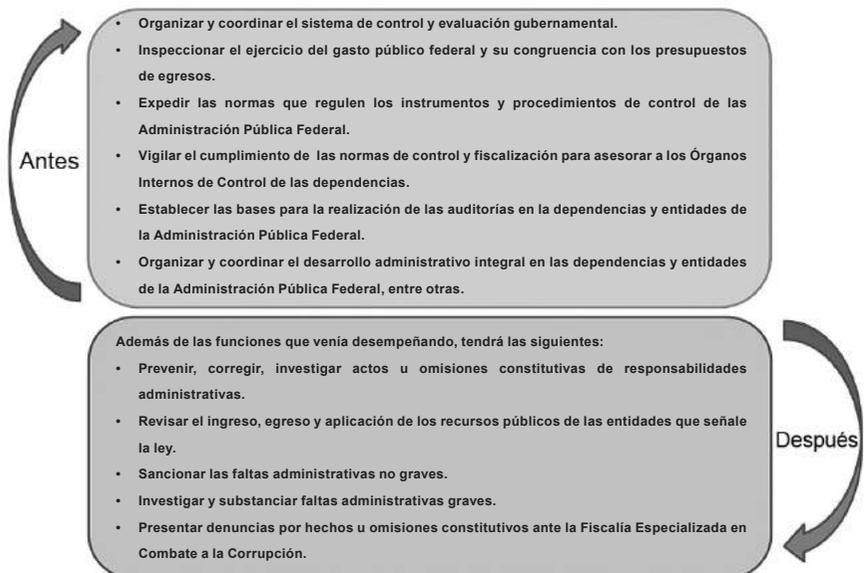
<sup>31</sup> Segundo Transitorio del Decreto del 27-05-2015.

<sup>32</sup> Artículo Segundo Transitorio del Decreto del 27-05-2015 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción.

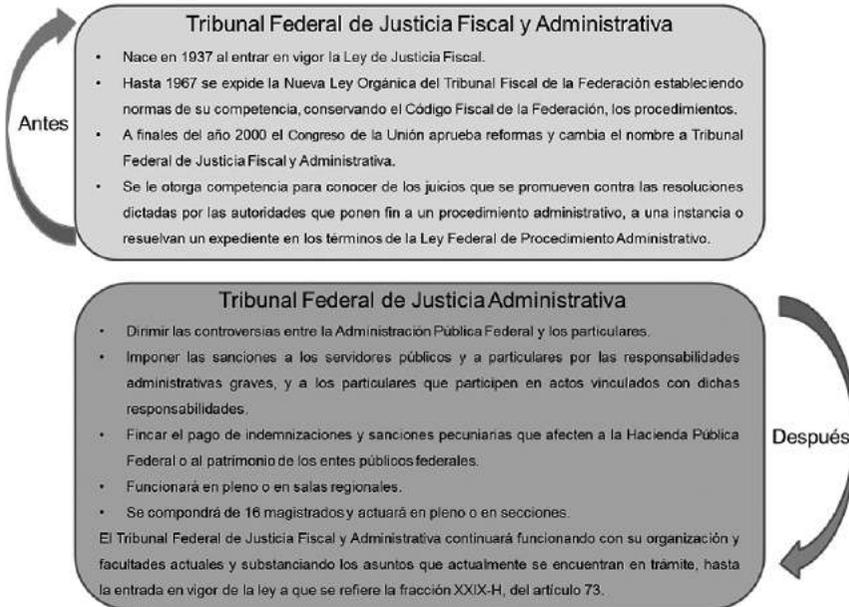
## Figura IX (1) Auditoría Superior de la Federación



## Figura IX (2) Secretaría de la Función Pública



### Figura IX (3). (El antes<sup>33</sup> y después<sup>34-35</sup>)

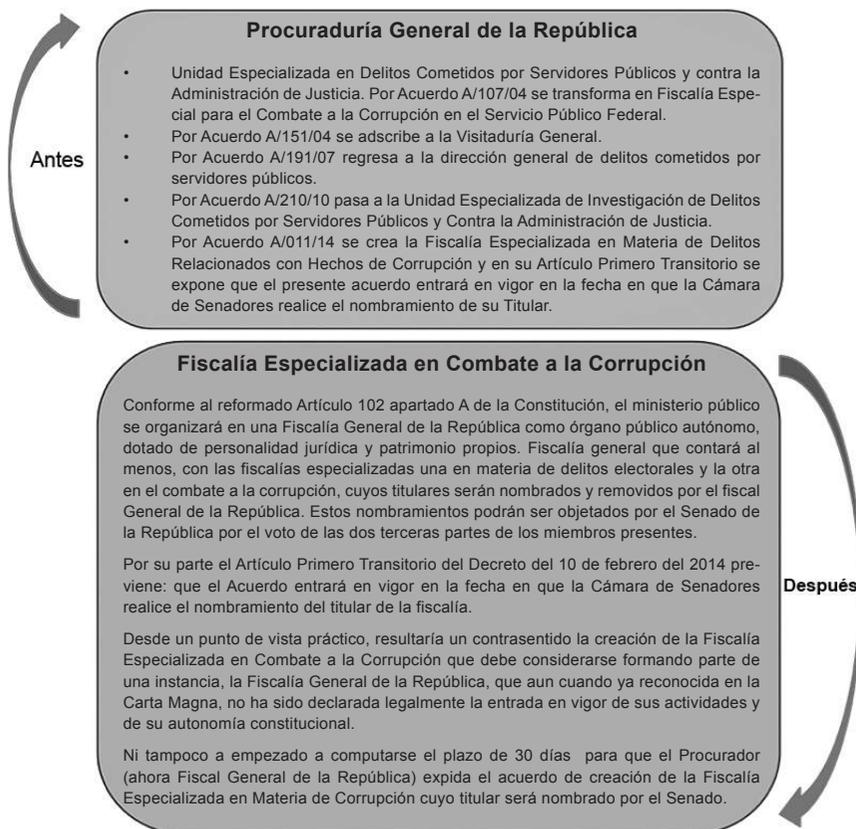


<sup>33</sup> SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN. Artículo Único.- Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>34</sup> Ma. Amparo Casar México: "Anatomía de la Corrupción" CIDE Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. IMCO Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

<sup>35</sup> <http://www.canchamx.com/documentos/archivos/img>.

### Figura IX (4). (El antes<sup>36</sup> y después<sup>37</sup>) (Ver anexo 4 Evolución Normativa en la Fiscalización)



<sup>36</sup> SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN. Artículo Único.- Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>37</sup> ASF/ Guía para el ciudadano ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación [http://www.asf.gob.mx/uploads/160\\_ciudadania/LCiudadano\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf)

## Conclusiones

La generación de un campo de acción ético, requiere la permanente mejora de los servidores públicos que dé a las instituciones un sistema de valores para impedir o dificultar la corrupción y que deberá incidir en todo el sistema de controles institucionales. Los valores contenidos en el *Código de Ética y Reglas de Integridad*<sup>38</sup> son: Interés Público, Respeto, Respeto a los Derechos Humanos, Igualdad y no discriminación, Equidad de género, Integridad, Cooperación, Liderazgo, Transparencia y Rendición de cuentas; el Artículo 109 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* sanciona la carencia de los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia de los servidores públicos.

Estos valores deben de insertarse en el contexto de las políticas de Recursos Humanos, desde el ingreso del trabajador, del sistema de evaluación del rendimiento, del modelo del servicio profesional de carrera y de los programas de capacitación continua.

Lo anterior nos permitirá tener un Gobierno responsable que actúe conforme a leyes, con capacidad de respuesta y rinda cuentas de su actuar.

*La Ley General de Contabilidad Gubernamental*, sostengo, es fundamental para el Control Interno y evitar los actos de corrupción. Registros claros y transparentes de las operaciones permiten la vigilancia en la aplicación de la normatividad, la rendición de cuentas y la disponibilidad de la comprobación documental para su verificación.

El Gobierno de la República tiene y ha tenido sistemas de control. Sin embargo en los diversos ajustes a la estructura de la administración pública, la simplificación administrativa y la modernización hay que cuidar no debilitar los principios básicos del control interno tales como la segregación de funciones; en lenguaje coloquial,

<sup>38</sup> ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés. DOF, jueves 20 de agosto del 2015. <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/acciones/3a-accion.pdf>

que no sea el mismo el que mata la vaca que el que le agarra la pata, el que la cocina y el que se la come. Esta medida entre otras es fundamental para evitar las posibilidades de corrupción.

El control interno funciona en la iniciativa privada, en la banca corporativa, en las instituciones que cotizan en bolsa, en la industria y en el comercio, todos tienen su sistema de control, chico, mediano, grande, hay empresas como PEMEX, CFE, empresas productivas del Estado, que ahora operan bajo el sistema de gobierno corporativo y que no pueden concebirse sin adecuados sistemas de control interno. Ambos controles, el externo y el interno son indispensables para minimizar el riesgo de corrupción que tanto daño hace a nuestro país.

Otro factor trascendente es el rol de los Órganos Internos de Control, por lo que en las leyes complementarias es importante definir la dependencia y la emisión del nombramiento de sus titulares para que estos puedan actuar con independencia. Una buena noticia en la reforma constitucional es que no desaparece la Secretaría de la Función Pública y su Secretario será ratificado a propuesta del Ejecutivo Federal por dos tercios del Senado. En las leyes secundarias hay que fortalecer a esta Secretaría y a sus órganos de vigilancia.

La identificación de riesgos servirá para minimizar las posibilidades de ocurrencia de aquellos puntos que pongan en riesgo la consecución de los objetivos principales de los programas. La corrupción es un riesgo de alto impacto, por lo que es necesario identificar los riesgos que afecten al control interno y posibles actos de corrupción.

El modelo integral de control interno conocido como COSO contribuye a la mejora del control interno en todos sus terrenos, este es responsabilidad de la Alta Dirección. Un riesgo de control se da cuando la alta dirección no asume esta responsabilidad o cuando lo toma a la ligera, no participando en las sesiones del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).

El gobierno ha invertido en el control interno, hubo primer acuerdo, segundo acuerdo, manuales en la Contraloría y en los organismos se lleva a cabo toda una metodología para poder controlar y evaluar. El informe del director, el informe del auditor, y todo eso, ¿vale la pena?, ¿hay control? En las Entidades e Institucio-

nes se tiene el COCODI, tenemos los informes que se presentan a la Función Pública, las evaluaciones que coordinan el control interno y la evaluación de riesgos, llenados a través de múltiples formatos, el programa de auditoría, el Programa Anual de Trabajo y sin embargo, se siguen cometiendo bribonerías.

La reforma constitucional apunta las bases para mejorar el control gubernamental con los que se establece el Sistema Nacional Anticorrupción que aportará los mecanismos necesarios para hacer más efectivos los controles que existen en la secretaría encargada del Control Interno del Ejecutivo Federal (SFP) junto con los dos pilares del Control Externo, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Transparencia. La Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa jugarán un papel relevante contra la impunidad y la aplicación de justicia sancionando las faltas o llevando a tribunales los delitos tanto de servidores públicos como de particulares.

El esfuerzo vale la pena, debemos seguir realizando todo este trabajo, pero mejor (el mensaje es que se siga haciendo mejor y ubicarlo en su contexto real).

## **Anexo 1**

### **Marco Normativo de Legislación Anticorrupción**

Sería engorroso enumerar la relación existente con la materia del combate a la corrupción contenida en la normatividad vigente. A continuación enlisto para quien quisiera profundizar:<sup>39</sup>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Ley de Seguridad Nacional;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Federal de la Entidades Paraestatales;

<sup>39</sup> <http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/consulta/legislacion-anticorrupcion.html>

- Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- Código Fiscal de la Federación;
- Código Civil Federal;
- Código Federal de Procedimientos Civiles;
- Ley de Amparo;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil;
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo;
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;
- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;
- Ley General para la Inclusión de la Personas con Discapacidad;
- Ley de Planeación;
- Ley General de Deuda Pública;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas;
- Ley Federal de Archivos;
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

## Anexo 2

### Esquema de la Evolución de Control hasta 1995<sup>40</sup>

Esquema de la Evolución del Control Interno en la Administración Pública Federal de México

Periodo	Dependencias y/o funcionarios	Comentarios	Control Interno Control Externo
Antes de la Colonia hasta 1521	Calpixque, Hueycalpixque y el Cihuacóatl.	Encargados de la recaudación y de los tributos recibidos por los señorías. Para evitar malos manejos y desviaciones en el actuar de funcionarios y la aplicación de sanciones en casos de corrupción que llegaban hasta la pena de muerte, se auxiliaban de jueces.	C.I.
1524 - 1824	Tribunal Mayor de Cuentas	El rey de España creó este Tribunal para mantener una vigilancia constante sobre los gastos y sobre los ingresos que se percibían. Este órgano se mantuvo durante tres siglos para fiscalizar y vigilar la Hacienda Pública.	C.E.

<sup>40</sup> Rivero Enciso, Francisco; El Control en la Administración Pública Federal, *Revista Contaduría y Administración*, No. 184, enero-marzo 1997.

Periodo	Dependencias y/o funcionarios	Comentarios	Control Interno Control Externo
Consumación de la conquista hasta el siglo XVIII	Numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y vigilancia de la Hacienda Real.	Sistemas administrativos sumamente complicados por las numerosas disposiciones existentes.	C.I.
Siglo XVIII	Emisión de la Ordenanza de Intendentes, Oficiales Reales (contador, tesorero, factor y veedor), auxiliados por funcionarios como los actuales comisarios.	Remotos antecedentes de alguna de nuestras instituciones: realizar una declaración patrimonial por parte de los oficiales reales, depositándolas en la Caja de las Tres Llaves. Se contó con otros medios de control tales como las instrucciones y las confirmaciones reales, que se asemeja a la normatividad del control actual.	C.I.
1824 - 1836	Contaduría Mayor de Hacienda	"La Constitución Federalista de 1824; otorgó la facultad al Congreso para establecer los gastos generales, las contribuciones generales, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno. De acuerdo a este mandato el gobierno de la Federación expidió un decreto creando la Contaduría Mayor de Hacienda dependiendo de la Cámara de Diputados y suprimiendo al Tribunal Mayor de Cuentas. Sus funciones fueron practicar el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público.  En 1829 se introducen reformas facultándola para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación y de los libros, tomar cuenta y razón de la relación de todos los contadores, comisarios y subcomisarios encargados de recaudar los fondos así como el registro y firma de los nombramientos de todos los empleados civiles y militares."	C.E.
1836 - 1853	Contaduría Mayor de Hacienda	A la abrogación de la Constitución de 1824, por "Las Siete Leyes" continúa este órgano con sus mismas funciones, a pesar de la marcada ideología absolutista.	C.E.
1853 - 1857	Restablecimiento del Tribunal Mayor de Cuentas	Las "Bases Orgánicas" establecidas en norma Constitucional en 1843, fijaron facultades precisas al Congreso para vigilar los gastos públicos, siendo las bases para la expedición del decreto del 16 de diciembre de 1853, el cual implanta en la vida pública de la Nación, la función de vigilancia sobre la hacienda gubernamental, restableciendo el Tribunal y quedando adscrita a él la Contaduría Mayor de Hacienda.	C.E.
1857 - 1904	Contaduría Mayor de Hacienda	Mediante Decreto se abrogó el anterior que dio nuevamente vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas, restableciéndose la Contaduría Mayor con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la Hacienda Pública del país. Las luchas civiles hicieron nugatorias la acción de ésta dependencia y fue hasta 1867 cuando reinicia sus actividades ampliadas por el ordenamiento relativo a la "Presentación de los Proyectos del Presupuesto", facultándola para glosar la cuenta de la Tesorería y todas las personas que manejaran caudales federales.	C.E.
Siglo XIX.	Departamento de Cuenta y Razón, Tesorería General de la Federación, Dirección General de Rentas, Comisarios y Subcomisarios de Hacienda Federal de los Estados, Dirección de Contabilidad y Glosa dependiendo de la Secretaría de Hacienda.	Destaca en esta etapa el centralismo administrativo y el establecimiento y restablecimiento del sistema federal mexicano. Al final de esta etapa se trató de ordenar las cuentas que no se habían logrado manejar correcta y sistemáticamente debido a los problemáticos episodios políticos de esa época.	C.I.
1904 - 1937	Contaduría Mayor de Hacienda	En 1904 se promulga la Ley Orgánica de la Contaduría, enfatizando como órgano dependiente de la Cámara de Diputados por disposición constitucional, tenía a su revisión la glosa de las cuentas anuales del erario federal para verificar si los cobros y gastos se habían efectuado con la autorización necesaria, debidamente comprobados y si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.	C.E.

Periodo	Dependencias y/o funcionarios	Comentarios	Control Interno Control Externo
1917 a 1932	Departamento de la Contraloría General de la Nación. Departamento de la Contraloría General de la Federación.	Con la creación de estas dependencias se buscó lograr un perfeccionamiento de los sistemas públicos de control interno. Este departamento se creó según reformas a la Ley, estando determinadas sus facultades y atribuciones en sus leyes orgánicas de 1918 y 1926. Es el antecedente de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, actualmente Secretaría de la Función Pública, constituye el primer esfuerzo en la evolución de control, administrativo para unificar los sistemas y procedimientos de control respecto de los recursos y bienes de la Nación.	C.I.
1937 - 1978	Contaduría Mayor de Hacienda	Se expide la nueva Ley Orgánica de la Contaduría que abroga la anterior y determinaba en su artículo primero que sus facultades consistirían en el examen de la cuenta anual que debía presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la Carta Magna.	C.E.
1933 a 1982	El control se concentra en la Secretaría de Hacienda con la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación. Dispersión de las funciones del control en cinco Secretarías de Estado, (Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Patrimonio Nacional ) y en la Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	Esta etapa fue desorbitada debido al desarrollo económico, político y jurídico y al grado de complejidad de la administración en sus conformaciones central y paraestatal.	C.I.
1978 - 1995	Contaduría Mayor de Hacienda	El 18 de diciembre de 1978 se expide la actual Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada el 29 de diciembre del mismo año que abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 31 de diciembre de 1936.	C.E.
1982 a 1994	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	Ante los ricos antecedentes sobre el control interno, se crea esta Secretaría como órgano globalizador de control, entendido éste en su fase preventiva. Se instituye la obligación legal de todos los servidores públicos de presentar declaraciones de bienes al inicio y término de sus gestiones, se regulan las faltas administrativas distinguiéndolas de los delitos en el servicio público y se introduce la figura jurídica del "enriquecimiento inexplicable". Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del primero de enero de 1983 dieron origen a esta Secretaría, formando parte de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal sobre la tesis de la renovación moral de la sociedad, vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales. Se encarga a esta Secretaría el establecimiento de una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para cubrir una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad y la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.	C.I.

Periodo	Dependencias y/o funcionarios	Comentarios	Control Interno Control Externo
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.	De acuerdo con el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, esta dependencia de nueva conformación absorberá aquellos asuntos que fueron de responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría de la Federación y se constituye en promotora del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Deberá establecer normas, políticas y lineamientos en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas del Gobierno Federal. Cabe destacar que la Secretaría puede designar sus delegados ante las dependencias y órganos desconcentrados y comisarios en órganos del gobierno y que las dependencias y entidades federales someterán a la opinión de esta Secretaría el nombramiento de los titulares de las áreas de control interno.	C.I.
1995	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	Con fecha 26 de mayo de 1995 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que designa a la Contaduría como el órgano técnico de la Asamblea de Representantes que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y evaluación del gasto público del Gobierno del Distrito Federal.	C.E.

### **Anexo 3**

#### **Once Reformas**

Once reformas de fondo en un tiempo récord de veinte meses, lo que ha sido considerado histórico por líderes nacionales e internacionales, entre las aprobaciones destaca:

- Reforma Energética;
- Reforma en Materia de Telecomunicaciones;
- Reforma en Competencia Económica;
- Reforma Financiera;
- Reforma Hacendaria;
- Reforma Laboral;
- Reforma Educativa;
- Código Nacional de Procedimientos Penales;
- Ley de Amparo;
- Reforma Política-Electoral, y
- Reforma en Materia de Transparencia.

## Anexo 4 Evolución Normativa

### EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA FISCALIZACIÓN

1824	Se instituye la Contaduría mayor de Hacienda
1857	La Contaduría Mayor de Hacienda queda adscrita al Congreso
1876	Juárez emite la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor
1904	Se faculta a la Cámara a ejercer el Control Presupuestal
1917	Se faculta a la Cámara para la revisión y glosa de la Cuenta Pública
1937	Se faculta a la Cámara la revisión del Cumplimiento de Programas
1978	Se expide la Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
1999	Se reforman diversos artículos de la Constitución que forman el Marco Jurídico del Sistema de Fiscalización bajo los principios de la Declaración de Lima
2000	Se crean La Auditoría Superior de la Federación ASF y La UEC, Unidad de Evaluación y Control
2001	Se emite el reglamento interior de la ASF (que entró en operación hasta abril de 2003), a través del cual se pueden aplicar medidas disciplinarias y sanciones administrativas
2008	Se realizan mas cambios a la constitución que derivan en la emisión de la Ley Federal de Contabilidad Gubernamental
2009	Se expide la Nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Se incluye la figura de la Contraloría Social
2015	Las reformas Constitucionales del 27 de mayo dan paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción cuya vigencia será dentro del plazo de un año a partir de la publicación de las leyes generales mencionadas en el 2° transitorio

### Referencias Bibliográficas

- 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. Última Reforma DOF, 02-05-2014. [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3803\\_23-05-2014.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3803_23-05-2014.pdf)
- 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 del 2010. Última reforma publicada DOF, 27-07-2012, [http://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Acuerdo\\_CONTROL.pdf](http://sfpbpm01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Acuerdo_CONTROL.pdf)
- Artículo 113 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 25-05-2015.
- Artículo Segundo Transitorio del Decreto 27-05-2015 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 mayo 2015.

ASF/Guía para el ciudadano ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación [http://www.asf.gob.mx/uploads/160\\_ciudadania/LCiudadano\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf)

BORJA NAVARRETE JORGE, durante el XXXI Encuentro Nacional de Auditores Internos. México, D.F. Conferencia 20/08/2015.

CASAR MARÍA AMPARO. México: "Anatomía de la Corrupción", CIDE Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., IMCO Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos DOF, 10-07-2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm71.htm>

DOF del 31 de diciembre del 2008, Decreto por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

DOF, Acuerdo del 10 de agosto del 2010, en el cual se obligó a toda la Administración Pública Federal a publicar a más tardar el 10 de septiembre del mismo año, la normativa que se mantendría vigente, previa autorización de la Secretaría de la Función Pública.

DOF, Acuerdo por el que se determina la norma de información financiera para precisar los alcances del Acuerdo 1 aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo del 2013 y publicado el 16 de mayo del 2013. Diferimiento de plazos en el cumplimiento de la ley general de contabilidad gubernamental, 15-07-2014. <http://www.ccpq.org.mx/blog/comision-de-sector-gobierno/1368-diferimiento-de-plazos-en-el-cumplimiento-de-la-ley-general-de-contabilidad-gubernamental>

El Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) es una iniciativa conjunta de cinco organizaciones del sector privado y se dedica a proporcionar liderazgo a través de la elaboración de marcos y orientación sobre la gestión del riesgo empresarial, el control interno y la disuasión del fraude <https://translate.google.com.mx/translate?hl=es-419&sl=en&u=http://www.coso.org/&prev=search>

<http://dherce.es/2012/12/23/lo-que-no-se-mide-no-se-mejora/> Frase atribuída a Lord Kelvin

<http://pactopormexico.org/acuerdos> El Pacto por México es un acuerdo político suscrito por: Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática;

- María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional.  
<http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/consulta/legislacion-anticorrupcion.html>
- <http://www.cancham.mx/documentos/archivos/img>.
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordinacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgmgpe/control-interno-y-mejora-de-la-gestion/control-interno.html>
- LANZ CÁRDENAS, JOSÉ TRINIDAD. La Contraloría y el control interno en México: antecedentes históricos y legislativos. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Última reforma DOF, 04-05-2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip.htm>
- Manual del Usuario del Sistema Informático del Comité de Control y Desempeño Institucional SICOCODI. [http://sfbp01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Manual\\_COCODI\\_2012.pdf](http://sfbp01.funcionpublica.gob.mx/cocoa/publicaciones/Manual_COCODI_2012.pdf)
- MENDOZA VERA BLANCA ALICIA. Vigilancia y Control Interno, Conferencia Magistral para el INAP junio del 2015.
- Menos reglas, mejores resultados. Secretaría de la Función Pública; [www.culturadelalegalidad.org.mx](http://www.culturadelalegalidad.org.mx)
- Normas que dan origen a la ASF, <http://www.asf.gob.mx/Publication/38>
- Regulación base Cero Menos reglas, mejores resultados. Secretaría de la Función Pública. <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/reuniones/2010/regional/pdf/007.pdf>
- Reporte PWC México, Servicios Forenses [www.pwc.com.mx](http://www.pwc.com.mx)
- RIVERO ENCISO, FRANCISCO. El Control en la Administración Pública Federal, Revista Contaduría y Administración, No. 184, enero-marzo de 1997.
- Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, pilares de democracia: Portilla <http://cronicadelpoder.com/gobierno/201506/sistema-nacional-anticorrupcion-y-el-sistema-nacional-de-transparencia-pilares-de-de>
- Tala Regulatoria, DOF, 10 de agosto del 2010. <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/tala-regulatoria.html>
- TAMEZ MARTÍNEZ, X.; TORRES ESPINOSA, B. y ORTA FLORES, S. "Armonización de la contabilidad gubernamental en México: el proceso hacia una implementación exitosa", en Ob-

servatorio de la Economía Latinoamericana, N°. 199, 2014.  
Texto completo en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2014/contabilidad-gubernamental.html>