



NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO

CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

Organismo Rector del Sistema de Control Y Auditoría de la Gestión Pública



NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO (Comentadas)

EL SALVADOR, CENTROAMERICA

**Publicadas en Diario Oficial No.180,
Tomo No. 364, 29 de septiembre de 2004.**

	CONTENIDO
CAPITULO PRELIMINAR	1
CAPITULO I	6
NORMAS RELATIVAS AL AMBIENTE DE CONTROL	6
Integridad y Valores Éticos	6
Compromiso con la Competencia	7
Estilo de Gestión	7
Estructura Organizacional	8
Definición de Áreas de Autoridad, Responsabilidad y Relaciones de Jerarquía.	9
Políticas y Prácticas para la administración del Capital Humano	9
Unidad de Auditoría Interna	10
CAPITULO II	11
NORMAS RELATIVAS A LA VALORACIÓN DE RIESGOS	11
Definición de Objetivos Institucionales	11
Planificación Participativa	12
Identificación de Riesgos	12
Análisis de Riesgos Identificados	13
Gestión de Riesgos	14
CAPITULO III	14
NORMAS RELATIVAS A LAS ACTIVIDADES DE CONTROL	14
Documentación, Actualización y Divulgación de Políticas y Procedimientos.	14
Actividades de Control	19
Definición de Políticas y Procedimientos de Autorización y Aprobación	19

Definición de Políticas y Procedimientos sobre Activos	20
Definición de Políticas y Procedimientos sobre Diseño y U o de Documentos y Registros.	21
Definición de Políticas y Procedimientos sobre Conciliación Periódica de Registros	22
Definición de Políticas y Procedimientos sobre Rotación de Personal	22
Definición de Políticas y Procedimientos sobre Garantías o Caucciones	23
Definición de Políticas y Procedimientos de los Controles Generales de los Sistemas de Información.	24
Definición de Políticas y Procedimientos de los Controles de Aplicación	25
CAPITULO IV	26
NORMAS RELATIVAS A LA INFORMACION Y COMUNICACIÓN	26
Adecuación de los Sistemas de Información y Comunicación	26
Proceso de Identificación, Registro y Recuperación de la Información	27
Características de la Información	27
Efectiva Comunicación de la Información	28
Archivo Institucional	28
CAPITULO V	29
NORMAS RELATIVAS AL MONITOREO	29
Monitoreo sobre la Marcha	29
Monitoreo mediante Autoevaluación del Sistema de Control Interno	30
Evaluaciones Separadas	30
Comunicación de los Resultados del Monitoreo	31
CAPITULO VI	32
DISPOSICIONES FINALES	32

Decreto N° 4, publicadas en Diario Oficial No.180, Tomo No. 364, 29 de septiembre de 2004.

CAPITULO VII	32
DISPOSICIÓN TRANSITORIA Y VIGENCIA	32
GLOSARIO	34

DECRETO No. 4

EL PRESIDENTE DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA,

CONSIDERANDO:

- I. Que el proceso de modernización del Estado ha introducido cambios en los sistemas financieros, operativos, administrativos y de información; por lo que se hace necesario emitir nuevas Normas Técnicas de Control Interno, para establecer pautas generales que orienten el accionar de las entidades del sector público, en un adecuado sistema de control interno y probidad administrativa, para el logro de la eficiencia, efectividad, economía y transparencia en la gestión que desarrollan.
- II. Que el informe presentado por la Comisión Treadway, conocido como informe COSO, proporciona una nueva conceptualización del Control Interno, por lo tanto las actuales Normas de Técnicas de Control Interno emitidas por la Corte de Cuentas de la República, requieren de una adecuación, de conformidad al informe COSO.

POR TANTO:

En uso de las facultades conferidas por el Artículo 195, numeral 6 de la Constitución de la República de El Salvador y Artículos 5, numeral 2 y 24 numeral 1 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República,

DECRETA EL SIGUIENTE REGLAMENTO, que contienen las:

NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO

CAPITULO PRELIMINAR

Ámbito de aplicación

Art. 1.- Las normas técnicas de control interno constituyen el marco básico que establece la Corte de Cuentas de la República, aplicable con carácter obligatorio, a los órganos, instituciones, entidades, sociedades y empresas del

sector público y sus servidores. (de ahora en adelante “Instituciones del Sector Público”)

Comentario

Los artículos 24, numeral 1 y 110 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, establecen el ámbito de aplicación.

Definición del Sistema de Control Interno

Art. 2.- Se entiende por sistema de control interno el conjunto de procesos continuos e interrelacionados realizados por la máxima autoridad, funcionarios y empleados, diseñados para proporcionar seguridad razonable en la consecución de sus objetivos.

Comentario

El sistema de control interno comprende planes, métodos, procedimientos y actividades establecidos en la Institución, para alcanzar los objetivos institucionales. Existen dos criterios para clasificar el control interno, así:

- a. De acuerdo a la finalidad, se clasifica en administrativo y financiero,
- b. Desde el punto de vista de la oportunidad o momento de ser aplicado, se clasifica en previo, concurrente y posterior

Las clases de control antes mencionadas están inmersas en los diversos componentes del sistema.

Objetivos del Sistema de Control Interno

Art. 3.- El sistema de control interno tiene como finalidad coadyuvar con la Institución en el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a. Lograr eficiencia, efectividad y eficacia de las operaciones,
- b. Obtener confiabilidad y oportunidad de la información, y
- c. Cumplir con leyes, reglamentos, disposiciones administrativas y otras regulaciones aplicables.

Comentario

El sistema de control interno proporciona una seguridad razonable de que se alcancen los objetivos institucionales, según las siguientes categorías de objetivos de control interno;

- a. Eficiencia, efectividad y eficacia en la ejecución de sus operaciones, lo que incluye el uso apropiado de todos los recursos institucionales,
- b. confiabilidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y cualesquiera otros reportes para uso interno y externo, y
- c. cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable, sean leyes, decretos, reglamentos, etc., todo de acuerdo con la escala jerárquica de las fuentes del ordenamiento.

Como una derivación del cumplimiento de estos objetivos, se obtiene protección para los activos, al proporcionar una seguridad razonable en la prevención o rápida detección de adquisiciones, usos o disposiciones no autorizadas de los activos institucionales, coadyuvando con la transparencia y economía de la gestión, a que se refiere la Ley de la Corte de Cuentas.

Componentes Orgánicos del Sistema de Control Interno

Art. 4.- Los componentes orgánicos del sistema de control interno son: ambiente de control; valoración de riesgos; actividades de control; información y comunicación; y monitoreo.

Comentario

Los procesos que desarrollan y llevan a cabo las personas, según el Informe COSO, se han ordenado en los cinco siguientes componentes:

- a. Ambiente de Control: establece el fundamento de la institución, para influir la práctica del control en sus servidores. Es la base de los otros componentes del control interno, proporcionando los elementos necesarios para permitir el

desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una gestión escrupulosa.

Los factores del ambiente de control incluyen: la integridad y los valores éticos, la competencia del personal, la filosofía y el estilo de administración, la estructura organizacional, la asignación de autoridad y responsabilidad, las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos y la unidad de auditoría interna.

- b. Valoración de Riesgos. Cada entidad enfrenta una variedad de factores de riesgo derivados de fuentes externas e internas, que deben ser considerados para alcanzar los objetivos institucionales. Por eso, una condición previa para la valoración de riesgos es el establecimiento de objetivos, enlazados en niveles diferentes y consistentes internamente. La valoración de riesgos es la identificación y análisis de los riesgos relevantes para el logro de los objetivos, formando una base para la determinación de cómo deben administrarse los riesgos.
- c. Actividades de Control. Son las políticas y procedimientos que permiten obtener una seguridad razonable del cumplimiento de las directrices administrativas. Tales actividades ayudan a asegurar que se están tomando las acciones necesarias para enfrentar los factores de riesgo implicados en el logro de los objetivos de la entidad. Estas se dan en todos los niveles de la organización; incluyen un rango de actividades tan diversas como aprobaciones y autorizaciones, conciliaciones, seguridad de activos, rotación del personal, rendición de fianzas y segregación de funciones.
- d. Información y Comunicación. Deben establecerse los procesos para que la administración activa pueda identificar, registrar y comunicar información, relacionada con actividades y eventos internos y externos relevantes para la organización.
- e. Monitoreo. El sistema de control interno tiene que someterse a un proceso continuo de monitoreo, bajo la responsabilidad de la máxima autoridad y niveles gerenciales de cada entidad. Son actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno en el tiempo

y asegurar razonablemente que los resultados de las auditorías y de otras revisiones, se atiendan con prontitud.

Responsables del Sistema de Control Interno

Art. 5.- La responsabilidad por el diseño, implantación, evaluación y perfeccionamiento del sistema de control interno corresponde a la máxima autoridad de cada Institución del sector público y a los niveles gerenciales y demás jefaturas en el área de su competencia institucional.

Corresponde a los demás empleados realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento.

Comentario

La máxima autoridad tiene la mayor responsabilidad por el sistema de control interno de toda la Institución, por lo que se dice que debe asumir la "propiedad" del sistema de control interno. Cada uno de los demás niveles gerenciales y de jefatura delimitan su responsabilidad por el sistema de control interno de su competencia. El resto de los empleados deben cumplir de la mejor manera posible, con las responsabilidades que se les hayan asignado.

Seguridad razonable

Art. 6.- El sistema de control interno proporciona una seguridad razonable para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Comentario

El sistema de control interno se desarrolla con la ejecución de una serie de acciones y actividades que ocurren como parte de las operaciones de las instituciones y que son llevadas a cabo por personas, mismas que pueden cometer errores de juicio, equivocaciones y participar en actos de colusión. Por ello es que se señala que el sistema de control interno solo proporciona una seguridad razonable, no absoluta, de que los objetivos institucionales se vayan a cumplir. Ello

también tiene que ver, con la relación costo-beneficio de las actividades de control que se implementen.

CAPITULO I NORMAS RELATIVAS AL AMBIENTE DE CONTROL

Integridad y Valores Éticos

Art. 7.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben mantener y demostrar integridad y valores éticos en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones así como contribuir con su liderazgo y acciones a promoverlos en la organización, para su cumplimiento por parte de los demás servidores.

Comentario

Estamos hablando en este enunciado de los códigos de ética, que deben existir en todas las Instituciones, que identifiquen claramente para todos los funcionarios las conductas deseadas y no deseadas por la Institución. Pero también debe señalarse la necesidad de llevar a cabo actividades periódicas que no solo refuercen en los funcionarios las conductas éticas sino que les ayuden a una mejor interiorización de esos valores institucionales. También estamos hablando aquí de “predicar con el ejemplo”, o como también se dice “dar el tono”. Tampoco se debe olvidar el enunciado de esta norma, que es parte de una cultura organizacional que se debe ir desarrollando, de su aplicación cuando estemos en el proceso de selección de nuestro personal.

Compromiso con la Competencia

Art. 8.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben realizar las acciones que conduzcan a que todo el personal posea y mantenga el nivel de aptitud e idoneidad que les permita llevar a cabo los deberes asignados y entender la importancia de establecer y llevar a la práctica adecuados controles internos.

Comentario

Cada Institución debe identificar el conocimiento y las habilidades que son necesarias para todas y cada una las funciones que se deben llevar a cabo para el mejor cumplimiento de su competencia. Ello es esencial para, no solo contratar el personal que posea el nivel de preparación y experiencia que se ajuste a los requisitos del puesto, sino también para proporcionar la capacitación y adiestramiento necesarios.

Estilo de Gestión

Art. 9.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben desarrollar y mantener un estilo de gestión que le permita administrar un nivel de riesgo, orientado a la medición del desempeño y que promueva una actitud positiva hacia mejores procesos de control.

Comentario

La aplicación de la filosofía COSO en el control interno requiere de administradores públicos que desarrollen y mantengan un estilo de administrar, con base en tres puntos esenciales, a saber:

- a. que estén dispuestas a administrar considerando un nivel de riesgo residual, que se debe definir, que no les haga parecer muy conservadora ni muy arriesgada su gestión,
- b. que permitan y más bien soliciten, ser calificados por su gestión, y
- c. que muestren siempre una actitud y acciones abiertas hacia mejores procedimientos de control.

Estructura Organizacional

Art. 10.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura, deben definir y evaluar la estructura organizativa bajo su responsabilidad, para lograr el mejor cumplimiento de los objetivos institucionales.

Comentario

La estructura organizacional constituye el marco formal de las áreas claves de autoridad y responsabilidad, proporcionando la estructura esencial para la planeación, ejecución, control y monitoreo de los procesos y las actividades para alcanzar los objetivos institucionales y los de las diferentes unidades que conforman la organización.

Debe recordarse que los objetivos organizacionales y por ende los de las unidades , pueden variar en el tiempo, lo cual implica que nuestra estructura orgánica debe variar para producir o prestar, con eficiencia y eficacia, los bienes y servicios que le permiten cumplir con su cometido institucional. También debe estarse al tanto de los cambios tecnológicos que pueden mejorar nuestro desempeño y que al ser adquiridos, pueden implicar un cambio en nuestras estructuras,

El organigrama, que es la representación formal de la estructura de la Institución, debe estar debidamente actualizado y autorizado por la autoridad que corresponda.

Definición de Áreas de Autoridad, Responsabilidad y Relaciones de Jerarquía.

Art. 11.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben asignar la autoridad y la responsabilidad, así como establecer claramente las relaciones de jerarquía, proporcionando los canales apropiados de comunicación.

Comentario

La asignación de autoridad y la consecuente responsabilidad, deben estar formalizadas en manuales u otros documentos debidamente autorizados por la autoridad que corresponda, en los que se debe establecer con claridad los límites de su ámbito de acción, las relaciones de jerarquía y los canales más directos de comunicación.

Por demás está decir que debe respetarse el principio de legalidad en el proceso de delegación, respetando los límites y procedimientos establecidos por el ordenamiento.

Tampoco debe olvidarse que si bien los funcionarios son enteramente responsables en el cumplimiento de una competencia delegada, sobre la cual deben rendir cuentas, la autoridad que delega la función o el proceso, comparte la responsabilidad final con aquel en quien la asignación recae.

Políticas y Prácticas para la administración del Capital Humano

Art. 12.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben establecer apropiadas políticas y prácticas de personal, principalmente las que se refieran a contratación, inducción, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias.

Comentario

Los objetivos de esta norma, muy relacionados entre sí, son básicamente dos: el primero es, porque como ya se dijo, los sistemas de control interno son desarrollados y operados por las personas. En ese tanto, entre mejor sea nuestro capital humano, más eficaz podrá ser nuestro sistema de control interno. El segundo objetivo es lograr que, con una administración eficiente del recurso humano, se garantice no solo la contratación del personal idóneo para el cumplimiento de los fines institucionales, sino también que logremos retenerlo, procurando su satisfacción personal en el trabajo que realiza; para que se consolide como persona y se desarrolle profesional y técnicamente.

De ahí la importancia esencial de que las diferentes políticas y procedimientos de personal se encuentren no solo debidamente formalizados en manuales, sino también que sean conocidos por todos, se apliquen siempre y estén debidamente actualizados.

Unidad de Auditoría Interna

Art. 13.- En todas las Instituciones del Sector Público a que se refiere el Art. 1 de las presentes Normas, la máxima autoridad deberá asegurar el establecimiento y fortalecimiento de una unidad de auditoría interna.

Comentario

Un factor esencial del Ambiente de Control, es la existencia de una unidad de auditoría interna, con todas las garantías necesarias para que pueda cumplir con su misión, lo cual está definido como un deber de la máxima autoridad, en el artículo 99, inciso segundo de la Ley de la Corte de Cuentas de la República. Modernamente la Auditoría Interna se define así: “Actividad independiente, objetiva, asesora y que proporciona una seguridad razonable a la institución, ya que se crea para agregar valor y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales y del sistema de control interno, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en su Institución.”

La Ley de la Corte de Cuentas de la República contiene las disposiciones mínimas que deben seguirse para ir consolidando la visión moderna de la auditoría interna.

Se exceptúan las entidades cuyo presupuesto de funcionamiento es inferior a cinco millones de colones, equivalente a \$ 571,428.57, según lo dispuesto en el Art. 34, inciso tercero de la Ley de la Corte de Cuentas.

CAPITULO II

NORMAS RELATIVAS A LA VALORACIÓN DE RIESGOS

Definición de Objetivos Institucionales

Art. 14.- Se deberán definir los objetivos y metas institucionales, considerando la visión y misión de la Organización y revisar periódicamente su cumplimiento.

Comentario

La definición de objetivos y metas es una condición previa para la valoración de riesgos y es una parte clave del proceso administrativo. Por eso debe reconocerse que no es un componente de control interno, pero sí es un prerequisite esencial para hacer posible y que tenga razón de ser el control interno.

De la estrategia institucional deben definirse objetivos y metas más específicos, que deben estar enlazados e integrados, por cuanto todos y cada uno de los objetivos y metas de las unidades, procesos y equipos de trabajo deben contribuir de manera significativa a alcanzar los objetivos macro-institucionales. Tan importante como la definición de objetivos y metas, es el proceso de revisar periódicamente su cumplimiento, mediante informes de evaluación, que deben llevar como fin último poder hacer las correcciones que sean pertinentes, en el momento adecuado, para alcanzar nuestros objetivos y metas. Realmente el proceso de planificación solo es importante cuando se encuentra con su hermano siamés, que no es otro que el proceso de control. Debe recordarse la importancia de establecer mecanismos, criterios o indicadores de desempeño, que serán clave para dar seguimiento al avance del cumplimiento de los objetivos y metas.

Planificación Participativa

Art. 15.- La valoración de los riesgos, como componente del sistema de control interno, debe estar sustentada en un sistema de planificación participativo y de divulgación de los planes, para lograr un compromiso para el cumplimiento de los mismos.

Comentario

En su faceta estratégica, el proceso planificador formula un estado futuro que resulta deseable, y define de manera general, medios y acciones idóneos para alcanzar lo previsto. Para ello, efectúa un examen exhaustivo de la situación actual, un análisis del entorno y de las características internas significativas, y una evaluación de las disposiciones legales, así como de otros factores relevantes; todo este esfuerzo se traduce en la definición clara de la misión, visión, objetivos generales y las acciones globales a ejecutar.

Como complemento, el proceso de planificación operativa convierte el plan estratégico en acciones concretas tendientes a lograr el cumplimiento de los objetivos generales y, por ende, el alcance de la visión institucional. Para ello, es preciso generar metas y objetivos específicos y de corto plazo. Finalmente, el plan anual lleva aparejado un presupuesto que expresa los recursos financieros necesarios para ejecutarlo.

Todo este proceso debe ser llevado a cabo con la participación del personal clave, según corresponda y una vez que hayan sido formalmente oficializados, deben ser dados a conocer al personal, atendiendo las responsabilidades de cada cual, haciendo el énfasis que sea necesario, para que se utilice como un instrumento de gestión.

Identificación de Riesgos

Art. 16.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben identificar los factores de riesgos relevantes, internos y externos, asociados al logro de los objetivos institucionales.

Comentario

El primer paso para iniciar el proceso de valoración de riesgos consiste en identificar los factores de riesgos, es decir aquellos eventos relevantes de origen interno y externo, que de llegar a producirse, pueden impedir u obstaculizar el logro de los objetivos de la organización. Los métodos para identificar los factores de riesgo pueden ser de los más sofisticados, por ejemplo el uso de software especializado, hasta los más sencillos, por ejemplo talleres, análisis FODA, etc.

Análisis de Riesgos Identificados

Art. 17.- Los factores de riesgo que han sido identificados deben ser analizados en cuanto a su impacto o significado y a la probabilidad de ocurrencia, para determinar su importancia.

Comentario

Los métodos utilizados para determinar la importancia relativa de los riesgos pueden ser diversos, pero al menos se debe incluir una estimación de su probabilidad de ocurrencia y del costo de la pérdida derivada, con el objeto de priorizar, ya que todos los factores de riesgo no pueden ser administrados, por lo que siempre va a existir un riesgo residual.

Los riesgos que se estimen como de alta probabilidad de ocurrencia y alto impacto ameritarán la atención preferente. Por el contrario, riesgos de baja probabilidad de ocurrencia y bajo impacto, no justificarán una atención seria. En los casos, que son la mayoría, que están entre esos extremos, jugarán un papel relevante el juicio y criterio profesional para analizarlos y decidir los cursos de acción a seguir. El mismo juicio profesional se requiere para los casos de riesgos que presentan dificultades en su cuantificación e identificación de impactos asociados, lo cual evitará la tendencia natural a conceptuarlos como no medibles.

Gestión de Riesgos

Art. 18.- Analizadas la probabilidad de ocurrencia y el impacto, se deben decidir las acciones que se tomarán para minimizar el nivel de riesgo.

Comentario

La gestión del riesgo implica la decisión de cuales riesgos vamos a administrar, lo cual implícitamente implica una decisión institucional del nivel de riesgo residual que vamos a manejar. En este proceso debemos seleccionar, con base en juicio de probabilidades y de costo razonable, las acciones que vamos a tomar para reducir la probabilidad de ocurrencia de los factores de riesgo. Debe recordarse que los riesgos estratégicos o externos pueden preverse, más no pueden eliminarse, y que los riesgos operacionales, sí pueden evitarse. También es importante tener presente que algunas acciones nos pueden ayudar a disminuir la probabilidad en más de un factor de riesgo.

La administración de riesgos implica además, el establecer procedimientos que den seguimiento a la implementación y que nos ayuden a conocer la efectividad de las acciones que se hayan tomado.

CAPITULO III

NORMAS RELATIVAS A LAS ACTIVIDADES DE CONTROL

Documentación, Actualización y Divulgación de Políticas y Procedimientos.

Art. 19.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas y procedimientos de control que garanticen razonablemente el cumplimiento del sistema de control interno.

Comentario

Las autoridades superiores son las responsables de emitir las políticas y los procedimientos de control, que el resto de los funcionarios deben cumplir como parte de sus obligaciones. Pero no solo las deben emitir, sino que para que realmente cumplan con sus objetivos, deben velar porque se mantengan actualizados, principalmente considerando que los avances tecnológicos cada vez son más rápidos.

También es su responsabilidad que todos los funcionarios, pero principalmente los que deban aplicar los procedimientos, los conozcan y puedan por ende aplicarlos, para lo cual deben definir los procesos de divulgación más efectivos.

Actividades de Control

Art. 20.- Las actividades de control interno deben establecerse de manera integrada a cada proceso institucional.

Comentario

Una característica del sistema de control interno según el enfoque COSO, es que las actividades de control que se establezcan para reforzar el cumplimiento de las directivas de la administración y lograr una gestión eficaz y eficiente de los riesgos, deben ser ejecutadas como parte de las operaciones de todos y cada uno de los procesos, sean estos centrales y de soporte.

La Ley de la Corte de Cuentas de la República señala como un deber de la máxima autoridad o el titular de cada Institución, en el artículo 99, inciso 1) "Asegurar la implantación, funcionamiento y actualización de los sistemas administrativos, cuidando de incorporar en ellos el control interno".

Definición de Políticas y Procedimientos de Autorización y Aprobación

Art. 21.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben establecer por medio de documento, las políticas y procedimientos que

definan claramente la autoridad y la responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la Institución.

Comentario

La autorización y la aprobación son la forma idónea de asegurar que sólo se realicen actos y transacciones que cuentan con el aval del funcionario competente. Este aval debe ser acorde a la misión, estrategia, planes, presupuestos y normativa legal aplicable.

La autorización y la aprobación será documentadas y comunicadas explícitamente a los funcionarios responsabilizados. Estos tendrán que ejecutar las tareas que se les han asignado, de acuerdo con las directrices, y dentro del ámbito de competencia establecido por la normativa.

Dentro de esta norma se incluyen aquellas autorizaciones y aprobaciones que se relacionan con todos los procesos institucionales, sean centrales o de soporte, separando y distribuyendo entre los diferentes cargos, aquellas funciones que, si se concentraran en una misma persona, pueden comprometer el equilibrio y eficacia del control interno. Igualmente, las diversas fases que integran un proceso, transacción u operación, se distribuirán, entre los diversos funcionarios y unidades de la entidad, de tal manera que el control total de su desarrollo esté debidamente separado.

Definición de Políticas y Procedimientos sobre Activos

Art. 22.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben establecer por medio de documento, las políticas y procedimientos para proteger y conservar los activos institucionales, principalmente los más vulnerables.

Comentario

Todos los activos institucionales deben ser asignados formalmente a un responsable de su custodia, a quien se le informará sobre su responsabilidad respecto de los activos asignados. Además se contará con adecuadas medidas

de salvaguarda, a través de seguros, almacenaje, sistemas de alarma, autorizaciones para acceso, según corresponda.

Los bienes, deben estar debidamente registrados y por lo menos una vez al año, se cotejarán las existencias físicas con los controles correspondientes para verificar su veracidad. La frecuencia de la comparación, dependerá de la naturaleza de los bienes.

De igual manera deberán llevarse a cabo arqueos independientes sobre fondos y valores, para garantizar su integridad.

Definición de Políticas y Procedimientos sobre Diseño y Uso de Documentos y Registros.

Art. 23.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben establecer por medio de documento, las políticas y procedimientos sobre el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y hechos significativos que se realicen en la Institución. Los documentos y registros deben ser apropiadamente administrados y mantenidos.

Comentario

Los documentos y registros deben diseñados y utilizados siguiendo los procedimientos establecidos en la Institución con el fin de que sean útiles para los fines de la organización y en especial al control interno. Es importante, en el caso de los formularios de uso general, que sean uniformes y prenumerados. Para que se considere útil y adecuada, la documentación, en general, debe reunir los siguientes requisitos:

- a. Tener un propósito claro.
- b. Ser apropiada para alcanzar los objetivos institucionales.
- c. Ser útil a los funcionarios para controlar las operaciones.
- d. Servir a los fiscalizadores u otras personas para analizar las operaciones.

e. Estar disponible y accesible para que el personal autorizado y los auditores la verifiquen cuando corresponda.

Los documentos y registros deben ser adecuadamente administrados, tanto de previo a su utilización así como una vez hayan sido utilizados.

Asimismo, las transacciones y actividades que afectan la toma de decisiones y acciones sobre los procesos y operaciones de la Institución, deben ser registradas oportunamente y clasificadas de manera tal que sean utilizables.

Definición de Políticas y Procedimientos sobre Conciliación Periódica de Registros

Art. 24.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben establecer por medio de documento, las políticas y procedimientos sobre la conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones.

Comentario

En primer lugar debe recordarse que cuando se habla de conciliación de registros, nos referimos a todo tipo de registros y no solo a las cuentas bancarias. En segundo lugar, el periodo debe definirse dependiendo del tipo de registro. En tercer lugar, la conciliación tiene como objetivo esencial verificar que sean exactos, para en caso contrario, proceder a corregir errores u omisiones.

Las conciliaciones se dan tanto entre los registros y documentos fuente de las anotaciones, como entre registros de las unidades administrativas y los generales de la Institución, para los diferentes tipos de información que circula en la organización.

Definición de Políticas y Procedimientos sobre Rotación de Personal.

Art. 25.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben establecer por medio de documento, las políticas y procedimientos sobre rotación sistemática entre quienes realizan tareas claves o funciones afines.

Comentario

La rotación de personal, tiene que los funcionarios no tengan permanentemente el control de partes específicas de una transacción ni de los recursos utilizados en ellas, lo que brinda seguridad relativa de que no se presentarán situaciones irregulares en relación con tales transacciones y recursos. Asimismo, suministra parámetros de eficiencia mediante la comparación del desempeño de empleados distintos en la misma actividad, lo que permite descubrir más claramente las habilidades particulares de cada uno y asignarles las tareas que mejor desempeñan.

Asimismo, la rotación de personal constituye un mecanismo de capacitación, pues al desarrollar actividades diferentes, tanto como un procedimiento normal, o en el caso de sustituir empleados que se encuentran de vacaciones o incapacitados, los servidores entran en contacto con las diversas etapas de los procesos organizacionales, y así llegan a comprender mejor su participación en el logro de los objetivos.

Sin embargo, siempre debe tenerse presente que la rotación de personal se puede llevar a cabo cuando la naturaleza de las funciones permita efectuarla, así como las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes.

Definición de Políticas y Procedimientos sobre Garantías o Caucciones

Art. 26.- La máxima autoridad, los demás niveles gerenciales y de jefatura deben establecer por medio de documento, las políticas y procedimientos en materia de garantías, considerando la razonabilidad y la suficiencia para que sirva como medio de aseguramiento del adecuado cumplimiento de las funciones.

Comentario

Para definir las políticas y procedimientos, cada Institución debe considerar lo que al respecto señala la Ley de la Corte de Cuentas de la República, que en su artículo 104 dispone:

- a. que deben rendir fianza los “funcionarios y empleados del sector público encargados de la recepción, control, custodia e inversión de fondos o valores públicos, o del manejo de bienes públicos”
- b. que debe rendirse “...a favor del Estado de la entidad u organismo respectivo, de acuerdo con la Ley...”
- c. que su finalidad es “...responder por el fiel cumplimiento de sus funciones”
- d. que sin el cumplimiento de esta obligación “No se dará posesión del cargo,...”.

Dichas garantías deberán ser razonables y suficientes para que sirvan como medios de aseguramiento del adecuado cumplimiento de las funciones de los responsables de recepcionar, controlar, custodiar o invertir fondos o valores públicos. Pero a la hora de determinar los montos de las cauciones debe tenerse presente que la fianza es una medida de control, no la única, que se debe implementar para cumplir con la finalidad ya señalada.

Definición de Políticas y Procedimientos de los Controles Generales de los Sistemas de Información.

Art. 27.- La máxima autoridad, los niveles gerenciales y de jefatura deben establecer por medio de documento, las políticas y procedimientos sobre los controles generales, comunes a todos los sistemas de información

Comentario

Los controles generales se aplica a todo sistema de información, ya sea en ambientes de mainframes, minicomputadores, redes y usuario final. Incluye para toda la Institución, normas y procedimientos que deben definir claramente la planeación, administración y control sobre:

- a. las operaciones del centro de datos, como por ejemplo: backups y recuperación, planes de contingencia y desastre, y procesos de inicio y horarios sobre actividades del operador;

- b. la adquisición, implementación y mantenimiento del software del sistema, a saber : el sistema operativo, los sistemas de administración de base de datos, el software de redes, el de seguridad y el utilitario;
- c. la seguridad de acceso, esto es el cambio frecuente de claves de acceso (contraseñas, passwords), restricciones a usuarios para el acceso o aplicaciones o sistemas, "cortinas de fuego" para restringir el acceso a computadoras, redes y sistemas a personas externas y desactivación de las passwords y las identificaciones de usuario (user ids), cuando los funcionarios se desvinculan de la organización; y
- d. el desarrollo y mantenimiento de aplicaciones, sean existentes o nuevos, como por ejemplo: fases específicas para el diseño e implementación del sistema, los requerimientos de documentación, la autorización para nuevos sistemas y para cambios a sistemas, la revisión de cambios, las pruebas de resultados y los protocolos de implementación.

Definición de Políticas y Procedimientos de los Controles de Aplicación

Art. 28.- La máxima autoridad, los niveles gerenciales y de jefatura deben establecer por medio de documento, las políticas y procedimientos sobre los controles de aplicación específicos.

Comentario

Los controles de aplicación cubren el procesamiento de la información y son los que proporcionan seguridad razonable de que las transacciones se procesen completas, exactas, que sean las que han sido autorizadas y que sean válidas. Deben ser instaladas en las interfases de las aplicaciones con otros sistemas con el fin de que todas las "entradas" sean recibidas y sean válidas y que las "salidas" sean correctas y distribuidas según las políticas y procedimientos establecidos.

Debe recordarse, como sistema que es, que los controles generales y los de aplicación se complementan y se interrelacionan, de tal manera que, por ejemplo, si un control general no es adecuado, el control de aplicación no puede suplir la función de aquel control.

Finalmente hay que recordar que la tecnología de información evoluciona de manera muy rápida, por lo que los controles también deben cambiar, sin olvidar que los requerimientos básicos de control no cambian.

CAPITULO IV

NORMAS RELATIVAS A LA INFORMACION Y COMUNICACION

Adecuación de los Sistemas de Información y Comunicación

Art. 29.- Los sistemas de información que se diseñen e implanten deben ser acordes con los planes estratégicos y los objetivos institucionales, debiendo ajustarse a sus características y necesidades.

Comentario

El sistema de información servirá, entre otros fines, para: a) tomar decisiones a todos los niveles; b) evaluar el desempeño de la entidad, de sus programas, proyectos, procesos, actividades, operaciones, entre otros, c) rendir cuenta de la gestión.

El sistema de información se aplica, tanto al ámbito de información financiera de la Institución, como al destinado a registrar procesos centrales y de soporte. El sistema de información se diseñará para apoyar la misión, políticas, estrategias y objetivos de la Institución, así mismo sustentará la formulación y supervisión de los planes anuales de trabajo, con datos sobre los aspectos operacionales específicos y su comparación con las metas establecidas. Toda esta información, pasará a constituir el antecedente para la rendición de cuentas de la gestión.

Por esas razones es que se dice que el sistema de información y comunicación debe ser “a la medida” de la organización.

Proceso de Identificación, Registro y Recuperación de la Información

Art. 30.- Las Instituciones deben diseñar los procesos que le permitan identificar, registrar y recuperar la información, de eventos internos y externos, que requieran.

Comentario

La información es esencial para cualquier organización en el cumplimiento de sus objetivos. Por eso es que le corresponde a la administración diseñar y operar aquellos procesos que le permitan obtener la información que sea necesaria para satisfacer las demandas de sus usuarios internos y externos. Debe recordarse que la información que requiere puede provenir de eventos internos y externos, así como que cuando se habla de sistemas de información, nos referimos a cualquier sistema de información y no solamente a los computadorizados.

Características de la Información

Art. 31.- Cada Institución deberá asegurar que la información que procesa es confiable, oportuna, suficiente y pertinente.

Comentario

La información que se procesa en la Institución, debe considerar al menos los cuatro siguientes atributos, para que sea de calidad:

- a. confiable: con el cumplimiento de esta característica, es que el usuario acepta y utiliza la información para la toma de decisiones,
- b. oportuna: significa esta característica, que la información debe llegar a manos del usuario en el tiempo adecuado para tomar sus decisiones,
- c. suficiente: esto tiene que ver con la cantidad de información que debe recibir, procurando que se disponga solo de la que sea necesaria para tomar sus

decisiones, poniendo especial atención a las copias, que en muchos casos son excesivas,

- d. pertinente: este atributo señala que la información que se entrega al usuario, debe ser solo la que viene a propósito y nada más, es decir solo aquella que es importante, significativa para el cumplimiento de sus competencias.

Efectiva Comunicación de la Información

Art. 32.- La información debe ser comunicada al usuario, interno y externo, que la necesite, en la forma y el plazo requeridos para el cumplimiento de sus competencias.

Comentario

Los canales oficiales de comunicación deben ser tales que permitan la circulación expedita de la información, de modo que ésta sea trasladada al usuario competente que la necesite, la que debe ser distribuida en un formato adecuado y dentro del plazo conveniente para que pueda cumplir adecuadamente con sus responsabilidades. Como medida preventiva, estos canales serán usados uniforme y constantemente por el personal, para hacer llegar, a la persona indicada dentro de la institución, el conocimiento requerido acerca de las situaciones que le competen.

Para la comunicación externa se aplicarán controles más rigurosos, a fin de procurar que se divulgue sólo la información que proceda. En este caso se debe definir y comunicar claramente cual información es pública y a partir de que momento.

Archivo Institucional

Art. 33.- La Institución deberá contar con un archivo institucional para preservar la información, en virtud de su utilidad y de requerimientos jurídicos y técnicos.

Comentario

La necesidad de conservar la información es un asunto no controversial. Lo que sí ha presentado discrepancias es el **cómo, cuál y el plazo**.

El “como” se refiere a la forma como se deben reunir, conservar, clasificar y ordenar la documentación. El “cuál” es la determinación de los tipos de documentos, informes, registros, etc. que se deben conservar en los archivos centrales y de gestión. Y “el plazo” es la definición del tiempo en que se deben mantener técnicamente organizados los documentos.

Debe recordarse que la información deja de ser útil, cuando se empieza a acumular sin ningún orden, por lo pasa a convertirse en “basura” muy cara.

CAPITULO V

NORMAS RELATIVAS AL MONITOREO

Monitoreo sobre la Marcha

Art. 34.- La máxima autoridad, los niveles gerenciales y de jefatura deben vigilar que los funcionarios realicen las actividades de control durante la ejecución de las operaciones de manera integrada.

Comentario

Este es lo que se conoce como el monitoreo interno según la filosofía “ongoing”, es decir en tiempo real. Si una de las características del sistema de control COSO es que las actividades de control deben estar integradas a las operaciones, el objetivo de esta norma es que las jefaturas lleven a cabo algunas actividades, como por ejemplo comparaciones, conciliaciones, supervisión y otras acciones que le permitan comprobar que se están cumpliendo las tareas.

Debe recordarse que a mayor grado de efectividad del monitoreo “ongoing” menores evaluaciones separadas se necesitarán.

Monitoreo mediante Autoevaluación del Sistema de Control Interno

Art. 35.- Los niveles gerenciales y de jefatura responsables de una unidad o proceso, deben determinar la efectividad del sistema de control interno propio, al menos una vez al año.

Comentario

Con esta norma se establece la obligación de las personas responsables de una unidad, proceso o función, de dirigir una evaluación de cada uno de los componentes de su sistema de control interno, respecto de las actividades significativas.

Debe recordarse que el sistema de control interno debe cambiar con el tiempo, normalmente por cuanto los procedimientos se tornan menos efectivos, con lo que llega a ser menos capaz de anticiparse a los riesgos que se originan por las nuevas situaciones.

La frecuencia de las autoevaluaciones que proporcione a la administración una seguridad razonable en relación con al efectividad de su sistema de control interno, es un asunto de juicio, tomando en cuenta algunos factores como por ejemplo los resultados del monitoreo “ongoing”; sin embargo se reconoce que al menos una vez al año es un plazo razonable.

Para llevar a cabo las autoevaluaciones existe variedad de metodologías y herramientas, tales como cuestionarios y los diagramas de flujo.

Evaluaciones Separadas

Art. 36.- La unidad de auditoría interna, la Corte de Cuentas, las Firmas Privadas de Auditoría y demás instituciones de control y fiscalización, evaluarán periódicamente la efectividad del sistema de control interno institucional.

Comentario

Además del monitoreo “ongoing” y de las autoevaluaciones, un tercer factor que contribuye a valorar la calidad del desempeño del sistema de control interno en el tiempo, son las evaluaciones que pueden realizar la unidad de auditoría interna, la Corte de Cuentas, las Firmas Privadas de Auditoría y demás instituciones de control y fiscalización, sea porque es parte de sus obligaciones o bien cuando requieren llevar a cabo algún estudio especial.

Comunicación de los Resultados del Monitoreo

Art. 37.- Los resultados de las actividades de monitoreo del sistema de control interno, deben ser comunicados a la máxima autoridad y a los niveles gerenciales y de jefatura, según corresponda.

Comentario

Cualquiera que sea el tipo de monitoreo que se realice, su real importancia solo puede valorarse cuando las deficiencias del sistema de control interno son reportados a quien corresponde, para que sean atendidas con la prontitud que el caso amerite.

La comunicación debe darse siempre “hacia arriba”, considerando el tipo de deficiencia o irregularidad que se haya encontrado, así como las posibilidades reales que tiene el funcionario, para poder implementar las acciones correctivas.

El proceso de monitoreo concluye cuando se corrigen las deficiencias reportadas o en su defecto, cuando se demuestra que los hallazgos y recomendaciones, no ameritan ninguna acción.

CAPITULO VI

DISPOSICIONES FINALES

Art. 38.- La revisión e interpretación de las Normas Técnicas de Control Interno contenidas en el presente Decreto, compete a la Corte, en su condición de Organismo Rector del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública.

Art. 39.- Con base en las presentes normas, cada Institución elaborará un proyecto de normas específicas para su sistema de control interno, de acuerdo con sus necesidades, naturaleza y características particulares, para lo cual contará con un plazo no mayor de un año, contado a partir de la vigencia del presente Decreto. El proyecto deberá ser remitido a la Corte de Cuentas a efecto de que sea parte del Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas para cada institución, que emita esta Corte.

Art. 40.- El glosario de términos de las presentes Normas Técnicas de Control Interno, es parte integrante del presente Decreto.

CAPITULO VII

DISPOSICIÓN TRANSITORIA Y VIGENCIA

Art. 41.- Las Normas Técnicas de Control Interno contenidas en el Decreto No. 15, publicadas en el Diario Oficial No. 21, Tomo 346, de fecha 31 de enero de 2000, seguirán siendo aplicadas en tanto no se emita el Reglamento a que se refiere el Art. 39 del presente Reglamento.

Art. 42 El presente Decreto entrará en vigencia treinta días después de su publicación en el Diario Oficial.

Decreto N° 4, publicadas en Diario Oficial No.180, Tomo No. 364, 29 de septiembre de 2004.

Dado en san salvador a los catorce días del mes de septiembre del dos mil cuatro

Dr. Rafael Hernán Contreras Rodríguez
Presidente de la Corte de Cuentas
de la República

GLOSARIO DE TERMINOS DE LAS NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO

ACTIVIDADES	Conjunto de acciones necesarias para mantener en forma continua y permanente, la operatividad de las funciones del gobierno.
ACTIVIDADES DE CONTROL	Son las políticas y los procedimientos que permiten obtener una seguridad razonable de que se llevan a cabolas disposiciones emitidas por la máxima autoridad y los niveles gerenciales y de jefatura.
AMBIENTE DE CONTROL	Es el conjunto de factores del ambiente organizacional que la máxima autoridad y los niveles gerenciales y de jefatura deben establecer y mantener , para permitir el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa.
AUTORIZACION	Procedimiento certificador de que sólo se efectúan operaciones y actos administrativos válidos y de acuerdo con lo previsto por la dirección.
COMPROBANTE	Documento legal que constituye evidencia material de toda transacción.
COMUNICACION	Implica proporcionar un apropiado entendimiento sobre los roles y responsabilidades individuales involucradas en el control interno de la información financiera y de gestión dentro de una entidad.
CONTROL INTERNO	Se entiende por sistema de control interno el proceso continuo realizado por la máxima autoridad, funcionarios y personal en general, diseñado para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los siguientes objetivos: a. efectividad y eficiencia de las operaciones b. confiabilidad y oportunidad de la información, y c. cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicables.
CONTROL PREVIO	Es el conjunto de procedimientos y acciones que adoptan los niveles de dirección y gerencia de las entidades para cautelar la correcta administración de los recursos financieros, materiales, físicos y humanos.

COSTO BENEFICIO	Relación entre el valor del costo de un control y el beneficio derivado de este. En ningún caso el costo del control interno excederá los beneficios que se esperan obtener de su aplicación.
DELEGACION DE AUTORIDAD	Autorización formal para el desarrollo de funciones y actividades de altos niveles organizativos a favor de los niveles inferiores.
ECONOMIA	En su sentido amplio significa, administración recta y prudente de los recursos económicos y financieros de una entidad. Se relaciona con la adquisición de bienes y/o servicios al costo mínimo posible, en condiciones de calidad y precio razonable.
EFFECTIVIDAD	Logro de los objetivos y metas programados por una entidad.
EFICIENCIA	Rendimiento óptimo, sin desperdicio de recursos.
INSTITUCIONES	Instituciones del Gobierno Central, Gobiernos Municipales, Instituciones Autónomas y Semi-autónomas.
ETICA	Valores morales que permiten a la persona adoptar decisiones y determinar un comportamiento apropiado, esos valores deben estar basados en lo que es correcto, lo cual puede ir más allá de lo que es legal.
FUNCIONARIO	Gerente, ejecutivo, administrador o persona facultada legalmente para autorizar o ejecutar las transacciones y operaciones en una entidad.
INDICADORES DE DESEMPEÑO	Parámetros utilizados para medir el rendimiento de una gestión con respecto a resultados deseados o esperados
Informe COSO	Informe sobre el “Marco Integrado de Control Interno” (Internal Control—Integrated Framework) elaborado en 1992 por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO Committee of Sponsoring Organizations of the

Treadway Commission), basado en una recopilación mundial de información sobre tendencias y conocimientos relativos a control interno. El informe presenta una visión actualizada de la materia, que se encuentra vigente en los Estados Unidos de América y ha logrado reconocimiento en diversos países y organizaciones internacionales.

MONITOREO DEL CONTROL INTERNO

Es el proceso que se realiza para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno en el tiempo y asegurar razonablemente que los hallazgos y los resultados de otras revisiones se atiendan con prontitud.

ONGOING

Significa estar actualmente en proceso, que se está moviendo continuamente hacia adelante, crecientemente. Es lo que también se denomina como en tiempo real: en la medida en que ocurren los acontecimientos.

RIESGO

Evento, interno o externo, que si sucede impide o compromete el logro de los objetivos institucionales.

ROTACION DE PERSONAL

Es la acción regular dentro de períodos preestablecidos, que conlleva al desplazamiento del servidor a nuevos cargos, con el propósito de ampliar sus conocimientos, disminuir errores y evitar la existencia de "personal indispensable".

SEGURIDAD

Es el conjunto de medidas técnicas, educacionales, médicas y psicológicas utilizadas para prevenir accidentes, eliminar las condiciones inseguras del ambiente, e instruir o convencer a las personas, acerca de la necesidad de implantación de prácticas preventivas para evitar pérdidas o daños.

SELECCION

Análisis de la información obtenida de varios candidatos a optar por una plaza y verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos para el puesto, para determinar la elegibilidad de los mismos.

SEPARACION DE FUNCIONES

Principio administrativo tendiente a evitar que un servidor desarrolle tareas laborales incompatibles con su puesto de trabajo.

SISTEMA DE INFORMACION	Métodos y procedimientos establecidos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones de una entidad. La calidad de la información que brinda el sistema afecta la capacidad de la gerencia para adoptar decisiones adecuadas que permitan controlar las actividades de la Institución.
VALORACION DE RIESGOS	Es la identificación y análisis de los riesgos relevantes para el logro de los objetivos, formando una base para la determinación de cómo deben administrarse los riesgos.
TITULAR	Máxima autoridad, sea que su origen provenga de elección directa, indirecta o designación. También se conoce como autoridad competente o autoridad superior.
TRANSACCION	Operación administrativa, comercial o bursátil que implica un proceso de decisión
TRANSPARENCIA	Disposición de la entidad de divulgar información sobre las actividades ejecutadas relacionadas con el cumplimiento de sus fines y, al mismo tiempo, la facultad del público de acceder sin restricciones a tal información, para conocer y evaluar su integridad, desempeño y forma de conducción.