



# CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

## CIRCULAR EXTERNA, C. de C. No. 2/2005



### LINEAMIENTOS ESPECIFICOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE NORMAS ESPECÍFICAS PARA EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE CADA ENTIDAD DEL SECTOR PÚBLICO.

#### I. OBJETIVO

Proporcionar a las instituciones sujetas al ámbito de fiscalización de la Corte de Cuentas, lineamientos para la preparación del proyecto de Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE) que según el Art. 39 del Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno, cada entidad del sector público deberá presentar a la Corte de Cuentas de la República, a más tardar el 30 de junio de 2005.

#### II. BASE LEGAL

Los Arts. 5 numeral 2 literal a) 24 y 25 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, otorgan a la Corte las facultades legales para regular a las entidades en materia de control interno.

#### III. ANTECEDENTES DEL CAMBIO DE LAS NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO (NTCI)

De conformidad al Plan Estratégico Quinquenal 2003-2007, de la Corte de Cuentas de la República, estamos actualizando permanentemente la normativa legal y técnica que nos compete como Organismo Superior de Control; en ese contexto,



hemos emitido las nuevas Normas Técnicas de Control Interno bajo el enfoque COSO.

Como es sabido, la comisión nombrada por el senado de los Estados Unidos de América, conocida como Comisión Treadway, creó en el año 1985, el "Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, constituido por representantes de prestigiosas organizaciones tales como: Asociación Americana de Contadores (AAA), Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), Instituto de Ejecutivos Financieros (FEI), Instituto de Auditores Internos (IIA) y el Instituto de Gerentes Contables (IMA), siglas en inglés.

El informe preparado por esta Comisión se denominó Informe COSO el cual fue publicado en 1992 y trata sobre el Marco Integrado de Control Interno (Internal Control-Integrated Framework) y está basado en una recopilación mundial de información sobre tendencias y conocimientos relativos al tema; presenta una visión actualizada en materia de control, que se encuentra vigente en los Estados Unidos de América y que ha logrado reconocimiento en diversos países y organizaciones internacionales.

La Corte de Cuentas de la República, como Organismo Rector del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública, responsable del desarrollo de la normativa en materia de control aplicable a las entidades y organismos del sector público, mediante el Decreto No. 4 de fecha 14 de septiembre de 2004, emitió el Reglamento que contiene las Normas Técnicas de Control Interno, que servirán de marco básico para que cada una de las Instituciones del Sector Público, preparen sus propias normas técnicas de control interno específicas, en concordancia a lo dispuesto en el Art. 26 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

Con la intención de contribuir a que exista una mayor comprensión sobre los resultados que se espera alcanzar con la elaboración de las Normas Técnicas de

Control Interno Específicas por parte de cada una de las instituciones del sector público, se emiten los lineamientos presentados en esta Circular.

#### **IV. COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO**

Los componentes del Sistema de Control Interno deben operar integrados para ser eficaces y facilitar el logro de los objetivos de la institución, los cuales son:

##### **1. Ambiente de Control**

Se entenderá que son los factores que determinan las líneas generales con las cuales debe manejarse una institución pública, de acuerdo al estilo de administración y valores de los funcionarios que la están administrando, a fin de obtener actividades proactivas para el manejo eficiente de los recursos y el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

##### **2. Valoración de Riesgos**

En este componente se deben establecer la misión, visión y los objetivos institucionales, que formarán parte del plan estratégico institucional. Adicionalmente, debe normarse que cada unidad organizativa de la entidad, elabore un plan anual operativo estableciendo los objetivos y metas específicas en concordancia con la planeación estratégica institucional.

Tomando en cuenta la misión, visión, objetivos institucionales, la naturaleza y magnitud de la entidad, se deben identificar los factores de riesgos o problemas, considerando el impacto de los mismos en la institución y la probabilidad o frecuencia de que ocurran, principalmente los relacionados con:



- a. Las operaciones de la entidad
- b. La información financiera
- c. Las personas que integran la organización
- d. Los aspectos tecnológicos
- e. Los factores ambientales
- f. La imagen institucional
- g. La discrecionalidad
- h. Los aspectos regulatorios

### 3. Actividades de Control

En este componente se deben establecer las medidas de control orientadas a eliminar o mitigar los riesgos identificados, las cuales deben estar inmersas en los procesos normales de la entidad; sirven para asegurar que las políticas y procedimientos establecidos por la autoridad competente se cumplan. Una vez establecidos estos controles, contrarrestan los problemas identificados llevando a la institución a un mejor nivel de control, facilitando el logro de los objetivos y metas institucionales.

Ejemplo:

Si la entidad identificó como riesgo potencial la falta de idoneidad del personal, debe realizar como mínimo las siguientes acciones de control:

- Normas relacionadas con el reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación y control de asistencia.

Si la entidad identificó como riesgo potencial el manejo inadecuado del efectivo, debe realizar como mínimo las siguientes acciones de control:



- Normas relacionadas con: Arqueos de fondos, conciliaciones bancarias, fondos circulantes de monto fijo, etc.

#### 4. Información y Comunicación

La máxima autoridad de cada entidad debe asegurarse de mantener un adecuado sistema que permita la identificación, registro y flujo de la información, para garantizar la existencia de canales de comunicación eficientes, a efecto de tomar decisiones a todos los niveles, evaluar el desempeño de la entidad, de sus programas, proyectos, procesos, etc. y rendir cuenta de la gestión.

Las políticas y procedimientos establecidos en cada entidad, deben darse a conocer a todos los niveles jerárquicos y asegurarse de que sean comprendidos para que cada uno de los miembros de la organización contribuya al logro de los objetivos.

#### 5. Monitoreo

Es la acción vigilante o supervisora que permite conocer si el sistema de control interno está funcionando y se logran los resultados esperados; esta actividad será desarrollada en el curso normal de las operaciones por los servidores responsables de las mismas y la jefatura inmediata, así como por medio de evaluaciones independientes realizadas por la Unidad de Auditoría Interna y el control externo posterior.

### V. LINEAMIENTOS

1. Para la preparación del proyecto de Normas Técnicas de Control Interno Específicas NTCIE, las entidades deben auxiliarse de un diagnóstico de la situación institucional. Para elaborar el diagnóstico se pueden utilizar



métodos, como software especializados o un análisis FODA, que consiste en la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que actualmente existen en la institución y que les sirva como punto de partida para mejorar la administración; en caso de no contar con información actualizada al respecto, podrán apoyarse para esos efectos, entre otros, en los instrumentos siguientes:

- a. **Planes estratégicos y operativos:** Descripción de los propósitos que espera alcanzar la administración de cada institución, o sea, cuales son los objetivos estratégicos y operativos y las metas que se desean alcanzar. En estos documentos quedan plasmados la misión, visión y objetivos institucionales, mismos que están basados en el pensamiento estratégico de la administración.
  - b. **Informes de auditoría interna y/o externa:** Documentos que contienen información relacionada con las debilidades y deficiencias de la entidad, así como las recomendaciones necesarias para superarlas.
  - c. **Evaluaciones de desempeño y autoevaluaciones del cumplimiento de metas:** Es la medición tanto de las labores desarrolladas de forma individual como del alcance de las metas de forma institucional, identificando los éxitos y fracasos de la administración, lo cual permite definir las acciones a seguir.
  - d. **Normativa interna:** Son los instrumentos administrativos que cada institución ha emitido, los cuales servirán de apoyo para elaborar sus normas técnicas.
2. El formato de las NTCIE de cada entidad, será siguiendo el orden establecido en el Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno, emitido por la Corte, utilizando capítulos y artículos para el desarrollo de los tópicos que

integrarán cada uno de los componentes del control interno, conforme Anexo No. 1.

3. La formulación de las NTCIE, deberá estar en armonía con las leyes, reglamentos, manuales, instructivos, códigos, etc., aplicables a cada entidad.
4. Las NTCIE deberán referirse a lo que se pretende normar, cuando se requiera, incluirán el nombre de los documentos administrativos y técnicos necesarios para dar cumplimiento a las mismas, pero no su desarrollo; de no existir tales instrumentos, deberán elaborarse y oficializarse de forma paralela o posterior a la preparación del proyecto de NTCIE, por ejemplo, el código de ética, reglamento interno de personal, reglamento orgánico funcional, manual de descripción de puestos, manual de funciones, manuales de procedimientos, etc.
5. Al hacer referencia a herramientas administrativas como manuales o instructivos, previa preparación de los instrumentos que aún no se tengan, se deberán plantear, entre otras, las siguientes preguntas:
  - ¿Tiene la entidad la base legal para hacerla?
  - ¿Cuál será el objetivo o propósito del instrumento?
  - ¿Quién es el responsable de prepararlo?
  - ¿Quién lo autorizará?
  - ¿Cómo se realizará la divulgación?
  - ¿Quiénes deberán cumplirlo?
  - ¿Quién evaluará su cumplimiento y con qué periodicidad?

6. Consideraciones para redactar las NTCIE:

- a. Utilizar verbos que indiquen una obligación o acción a cumplir o el comportamiento esperado.

- b. Aplicar sentido positivo, buscando la situación ideal o deber ser, que refleje el claro compromiso de los titulares, funcionarios y demás servidores de la entidad.
  - c. El lenguaje utilizado deberá ser claro y sencillo, atendiendo la cultura organizacional. La terminología técnica deberá ser aclarada en el glosario, para facilitar la comprensión y aplicación de las normas.
7. Las entidades que poseen dependencias con funciones operativas diferentes (Vice Ministerios, Direcciones, etc.); deberán incluirse dentro de las actividades de control, secciones que les permitan normar los sistemas de control, quedando obligadas dichas dependencias a dar cumplimiento a las NTCIE de aplicación general en la entidad.
  8. Las consultas sobre cada proyecto de NTCIE, serán atendidas por la Comisión Técnica nombrada por la Dirección de Auditoría, responsable de auditar a cada entidad.
  9. En Anexos Nos. 2 y 3, se presentan ejemplos necesarios para elaborar cada proyecto de NTCIE.

San Salvador, 7 de abril de 2005.

**DIOS UNION LIBERTAD**



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

**FORMATO**

CAPITULO PRELIMINAR

Art. 1

CAPITULO I

NORMAS RELATIVAS AL AMBIENTE DE CONTROL

Art.

Art.

CAPITULO II

NORMAS RELATIVAS A LA VALORACION DE RIESGOS

Art.

Art.

CAPITULO III

NORMAS RELATIVAS A LAS ACTIVIDADES DE CONTROL

Art.

Art.

CAPITULO IV

NORMAS RELATIVAS A LA INFORMACION Y COMUNICACIÓN

Art.

Art.

Corte de Cuentas de la República

El Salvador, C.A.

---

CAPITULO V

NORMAS RELATIVAS A MONITOREO

Art.

Art.

GLOSARIO

**ANEXO No. 2**

A continuación se presenta una situación hipotética, relacionada con el diagnóstico a la Unidad Financiera Institucional del Ministerio de Tecnología y Desarrollo; en la que se toma como base la transparencia en el manejo de las Disponibilidades.

**Situación Hipotética**

**1. AMBIENTE DE CONTROL**

El Ministerio de Tecnología y Desarrollo cuenta con una estructura organizativa debidamente aprobada por la máxima autoridad, la cual, para lograr sus fines está conformada por unidades organizativas como: Despacho Ministerial, Unidad de Recursos Humanos, Unidad de Auditoría Interna, Unidad Financiera Institucional, etc.

**2. VALORACION DE RIESGO**

El Ministerio para el logro de sus fines ha establecido una serie de objetivos básicos, los cuales han sido asignados a cada una de las unidades de conformidad a sus funciones.

Dentro de estos objetivos, a la Unidad Financiera Institucional se le ha asignado entre otros, el siguiente: Mantener una transparencia en el manejo de las Disponibilidades.

Para el logro del objetivo anterior, se han identificado los siguientes riesgos:

1. Pérdida del disponible.
2. Manejo inadecuado del efectivo.

3. Registros de las disponibilidades desactualizados.
4. Falta de conciliación de saldos.
5. Inexistencia de firmas mancomunadas.
6. Los refrendarios, ordenadores de pago y encargados de fondos, no rinden fianza.
7. Inexistencia de desagregación de Funciones

### **Matriz de Riesgo**

Se ha elaborado una matriz de riesgo a efecto de identificar sus áreas críticas, mediante la aplicación de variables como el impacto que pueda causar el riesgo (entendiéndose por éste las debilidades y amenazas) en cuanto a logro de los objetivos y la frecuencia de que ocurran dentro de la unidad organizativa.

Al respecto el Ministerio de Tecnología y Desarrollo a través de su diagnóstico determinó la matriz siguiente:

### **Matriz de Riesgo Institucional**

El cálculo matemático del riesgo se realiza por medio de la ecuación siguiente:

$$ER = F \times I$$

Donde:

ER= Exposición al riesgo.

F= Frecuencia de que el riesgo se concrete en el año.

I= Impacto reflejado en pérdida estimada, para cada caso en que el riesgo se concrete.

Unidad Organizativa	Análisis de Riesgo			ER Exposición al Riesgo
	Riesgo	F Frecuencia	I Impacto	
Unidad Financiera Institucional	Pérdida del disponible	3	3	9
	Manejo inadecuado del efectivo	3	2	6
	Registros de las disponibilidades desactualizados	3	2	6
	Falta de conciliación de saldos	3	3	9
	Inexistencia de firmas mancomunadas	2	3	6
	Refrendarios, ordenadores de pago y encargados de fondos no rinden fianza	1	2	2
	Inexistencia de desagregación de Funciones	2	3	6

Frecuencia	Impacto
1- Baja	1- Bajo
2- Moderada	2- Moderado
3- Alta	3- Alto

### Interpretación del cuadro anterior:

El producto de la frecuencia por el impacto, nos determina la exposición al riesgo, lo cual implica que a mayor frecuencia e impacto es mayor la exposición al riesgo, dando como resultado, factores de riesgos más importantes que deben ser administrados o manejados a través del establecimiento de actividades de control que los elimine o minimice.

### 3. ACTIVIDADES DE CONTROL

Por naturaleza, el área de las disponibilidades en el Ministerio al igual que otras instituciones del gobierno, representa la mayor cantidad de riesgo, por lo que al respecto se han adoptado las siguientes medidas de control: Arqueos de Caja Sorpresivos, Conciliaciones Bancarias,

Firmas Mancomunadas, Rendición de Fianzas, Segregación de Funciones.

#### **4. INFORMACION Y COMUNICACION**

Los sistemas de información y estilo de comunicación de la entidad, responderán a la visión de la alta administración, respecto al perfil que desea reflejar frente a otras entidades similares; en este sentido, si la máxima autoridad esta comprometida con el logro del objetivo planteado, debe tomar medidas en relación a la implantación de sistemas de información y comunicación, como las siguientes:

- a) Equipo informático que según análisis técnico y de conformidad a su capacidad económica, garantice el cumplimiento óptimo de las funciones asignadas a la entidad.
- b) Asegurarse de mantener las herramientas tecnológicas adecuadas, para contrarrestar cualquier contingencia que pueda suscitarse en los sistemas.
- c) Crear mecanismos que permitan que la comunicación llegue a todos los destinatarios en la institución de forma instantánea.

#### **5. MONITOREO**

La validación del funcionamiento e integridad entre los cuatro componentes antes desarrollados, para el cumplimiento del objetivo descrito en el primer componente es responsabilidad de:

- a) El servidor que desarrolla la acción.
- b) El jefe inmediato del servidor.
- c) El Jefe de la Unidad Financiera.

Corte de Cuentas de la República

El Salvador, C.A.

---

- d) La Unidad de Auditoría Interna, como ente encargado del funcionamiento adecuado de los controles institucionales.
- e) Las firmas de Auditoría Externa, cuando por ley las entidades están obligadas a su contratación.
- f) La Corte de Cuentas de la República, como ente fiscalizador de la Hacienda Pública.

Con base al diagnóstico presentado en el caso hipotético del Anexo No. 2, se elaboran las Normas Técnicas de Control Interno Específicas, que se describen a continuación:

**Ministerio de Tecnología y Desarrollo**  
**Normas Técnicas de Control Interno Específicas**

---

**CAPITULO PRELIMINAR**  
**GENERALIDADES**

**Objeto de las Normas Técnicas Institucionales**

Art. 1.- Las Normas Técnicas de Control Interno constituyen el marco básico que establece el Ministerio de Tecnología y Desarrollo aplicable con carácter obligatorio a las diferentes dependencias del Ministerio y sus servidores.

**CAPITULO I**  
**NORMAS RELATIVAS AL AMBIENTE DE CONTROL**

**Estructura Organizacional**

Art. 2.- El Ministerio de Tecnología y Desarrollo debe <sup>ya</sup> contar con una estructura organizativa aprobada por el Ministro, la cual para lograr sus fines esta conformada por unidades, las que se representan en el Organigrama y se describen en el Reglamento Orgánico Funcional, documentos que deberán

actualizarse de conformidad a las necesidades, estrategias, políticas, visión y misión institucionales.

## **CAPITULO II**

### **NORMAS RELATIVAS A LA VALORACION DE RIESGOS**

#### **Determinación de Objetivos del Ministerio**

Art. 3.- El Ministro tomando en cuenta la visión y misión institucional, deberá definir los objetivos y metas institucionales, los cuales se encontrarán descritos en los planes operativos de cada una de las unidades organizativas del Ministerio e integrados al Plan Estratégico y Operativo Institucional.

#### **Identificación de Riesgos para el logro de Objetivos Institucionales**

Art. 4.- El Ministro por medio de sus diferentes unidades organizativas, y por lo menos una vez al año, efectuará análisis de las amenazas o riesgos en cada una de ellas, a fin de identificar riesgos en cuanto al cumplimiento de objetivos y metas institucionales.

## **CAPITULO III**

### **NORMAS RELATIVAS A LAS ACTIVIDADES DE CONTROL**

#### **Definición de Políticas y Procedimientos de Autorización y Aprobación**

Art. 5.- Toda emisión de cheques deberá ser autorizada mediante firmas mancomunadas y de conformidad a un instructivo emitido por el Ministro.

Art. 6.- Deberá existir una adecuada segregación de funciones entre los servidores públicos encargados de registrar, custodiar, controlar y autorizar el

manejo de efectivo dentro del Ministerio, lo que estará determinado en el Manual de Descripción de Puestos.

#### **Definición de Políticas y Procedimientos sobre Activos**

Art. 7.- La Unidad de Auditoría Interna realizará arqueo sorpresivos a los diferentes fondos autorizados del Ministerio e informará sobre los resultados oportunamente al Ministro, a efecto de que se tomen las medidas preventivas correspondientes.

#### **Definición de Políticas y Procedimientos Conciliación de Registros**

Art. 8.- Las cuentas bancarias aperturadas por la Institución serán conciliadas mensualmente por un técnico de la Unidad Financiera Institucional que no intervengan en registros ni autorización de desembolsos.

#### **Definición de Políticas y Procedimientos sobre Garantías o Caucciones**

Art. 9.- Todo ordenador de pago, refrendario de cheques y encargado de fondos en el Ministerio debe rendir fianza de conformidad con la Ley.

### **CAPITULO IV**

#### **NORMAS RELATIVAS A LA INFORMACION Y COMUNICACIÓN**

##### **Adecuación de los Sistemas de Información y Comunicación**

Art. 10.- El Ministro será el responsable de velar para que la institución cuente con un Sistema informático actualizado que cumpla con los estándares de calidad que garanticen el adecuado procesamiento de datos y agilicen los flujos de información entre las distintas unidades y niveles de la entidad.

## **Seguridad de los Sistemas de Información y Comunicación**

Art. 11.- Se mantendrán las herramientas tecnológicas más adecuadas que de conformidad a la disponibilidad de recursos sea factible obtener para asegurar el flujo normal de operaciones, a fin de contrarrestar cualquier amenaza informática interna o externa o para afrontar contingencias que afecten a los sistemas de la entidad.

## **Efectiva Comunicación de la Información**

Art. 12.- El Ministro establecerá los mecanismos necesarios para proporcionar canales de comunicación más eficientes y confiables para el flujo de información interna, de tal manera, que las distintas unidades dentro de la organización puedan recibir o enviar información de forma instantánea a cualquier destinatario que se estime conveniente.

Art. 13.- El Ministro proporcionará a los funcionarios o servidores de la Institución, el uso de herramientas tecnológicas como el Internet, para el cumplimiento de sus funciones de forma más eficiente, previo análisis de las necesidades de cada unidad.

## **CAPÍTULO V NORMAS RELATIVAS AL MONITOREO**

### **Control Previo**

Art. 14.- Será responsabilidad del servidor, asegurarse de la aplicación adecuada de los procedimientos en sus funciones asignadas, de igual forma, el Jefe inmediato de éste, será responsable de verificar que los subalternos realicen sus actividades de conformidad a los lineamientos establecidos.

### **Unidades de Auditoría Interna**

Art. 15.- Será responsabilidad de la Unidad de Auditoría Interna, la verificación del funcionamiento integrado de los cuatro componentes de control interno e informar al Ministro, sobre cualquier observación o recomendación que deba aplicarse para el funcionamiento óptimo del Sistema.

### **Control Externo Posterior**

Art. 16.- El Ministro contratará Firmas Privadas de Auditoría, en cumplimiento a la ley de creación, a efecto de que se verifique el acatamiento a los lineamientos establecidos en las distintas operaciones ejecutadas por la entidad.

También es responsabilidad de la Administración asignar un lugar apropiado y las condiciones necesarias para que los auditores de la Corte de Cuentas de la República, realicen sus auditorías al Ministerio.