

Contraloría General de la República

**Normas básicas de control interno
del sector público dominicano**

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	8
A.	OBLIGATORIEDAD Y COMPATIBILIDAD DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO	8
B.	FUNDAMENTOS DE LAS NORMAS	9
C.	CONCEPTO DE LAS NORMAS	9
D.	OBJETIVOS DE LAS NORMAS	9
E.	VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS	10
II.	MARCO LEGAL	11
A.	FUNDAMENTO PARA EL DESARROLLO DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO	11
B.	FUNDAMENTO PARA EL AJUSTE DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO	11
C.	INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO	12
D.	RESPONSABILIDADES	13
1.	<i>DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</i>	<i>13</i>
2.	<i>DEL SECTOR PÚBLICO</i>	<i>14</i>
E.	ALCANCE	14
III.	ASPECTOS TÉCNICOS.....	15
A.	DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	15
B.	CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONTROL INTERNO	16
C.	FORMA DE EJECUCIÓN DEL CONTROL INTERNO	20
1.	<i>CONTROL INTERNO PREVIO</i>	<i>20</i>
2.	<i>CONTROL INTERNO POSTERIOR</i>	<i>20</i>
IV.	ESTRUCTURA DE LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO	21
A.	DEFINICIÓN DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO	22
1.	<i>AMBIENTE DE CONTROL</i>	<i>23</i>
2.	<i>VALORACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS</i>	<i>23</i>
3.	<i>ACTIVIDADES DE CONTROL</i>	<i>23</i>
4.	<i>INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN</i>	<i>23</i>
5.	<i>MONITOREO Y EVALUACIÓN</i>	<i>23</i>
B.	EXPLICACIÓN DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO	24
1.	<i>AMBIENTE DE CONTROL</i>	<i>24</i>
2.	<i>VALORACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS</i>	<i>24</i>
3.	<i>ACTIVIDADES DE CONTROL</i>	<i>25</i>
4.	<i>INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN</i>	<i>26</i>
5.	<i>MONITOREO Y EVALUACIÓN</i>	<i>27</i>

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CGR	Contraloría General de la República
DAIG	Dirección de Auditoría Interna Gubernamental
DDN	Dirección de Desarrollo Normativo
INTOSAI	Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría Gubernamental
ISA	Institución Superior de Auditoría
MAE	Máxima autoridad ejecutiva
NOBACI	Normas básicas de control interno
SAC	Sistema de Administración y Control
SINACI	Sistema Nacional de Control Interno
SCI	Sistema de control interno
UAI	Unidad de Auditoría Interna
VAR	Valoración y administración de riesgos

RESOLUCION No. 001/11

Emisión de las Normas Básicas de Control Interno del Sector Público Dominicano

LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley No. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República y su reglamento de aplicación No. 491-07, emite la siguiente RESOLUCION:

CONSIDERANDO: Que la Constitución Política de la Republica Dominicana, en su Artículo 122, establece que el Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del pueblo por el Presidente de la República.

CONSIDERANDO: Que la Constitución Política de la Republica Dominicana, en su Artículo 128, numeral 2º, literal e) establece la facultad del Presidente de la República de velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales.

CONSIDERANDO: Que velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales es propósito fundamental del Sistema de Control Interno.

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con el artículo 246 de la Constitución Política de la Republica Dominicana, la Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias, ejerce el control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos.

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con el artículo 247 de la Constitución Política de la Republica Dominicana, la Contraloría General de la República, es el órgano del Poder Ejecutivo rector del control interno, ejerce la fiscalización interna y la evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos y autoriza las órdenes de pago, previa comprobación del cumplimiento de los trámites legales y administrativos, de las instituciones bajo su ámbito, de conformidad con la ley.

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con el artículo 3., de la Ley No. 10-07, la Contraloría General de la República es el organismo responsable de la vigencia, actualización y supervisión del sistema de control interno del sector público.

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con el artículo 5., de la Ley No. 10-07, las disposiciones, normas, políticas, y directrices que la Contraloría General de la República dicte dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de las entidades y organismos bajo el ámbito de esta ley que se le opongan.

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con el artículo 5., numeral 2), de la Ley No. 10-07, es atribución de la Contraloría General de la República dictar las Normas Básicas de Control Interno

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con el artículo 5., numeral 3), de la Ley No. 10-07, es atribución de la Contraloría General de la República fijar los plazos y condiciones, si fuere el caso, para que las entidades y organismos, bajo el ámbito de esta ley, elaboren las normas secundarias de control interno.

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con el artículo 7., numeral 2., de la Ley No. 10-07, las entidades u organismos bajo el ámbito de esta ley así como los servidores públicos en todos los niveles de la Organización de los mismos, tienen la atribución y el deber de elaborar, en el marco de la presente ley y de la normativa básica de control interno que emita la Contraloría General de la República, las normas secundarias, sistemas y procedimientos para el establecimiento, operación y mantenimiento de su propio proceso de control interno, de acuerdo a la naturaleza de sus operaciones y objetivos.

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con el resguardo del principio de transparencia, establecido en el artículo 138 de la Constitución de la República Dominicana, en adición al Decreto No. 728-10, es una política de estado, la transparencia y el fortalecimiento institucional, para lo cual es inaplazable que todas las entidades y organismos públicos implanten el sistema de control interno previsto en la Ley No. 10-07.

CONSIDERANDO: Que para una efectiva implantación del sistema de control interno, es necesario actualizar las Normas Básicas de Control Interno (NOBACI), que junto con los Principios y Preceptos Rectores de Control de Control Interno del Sector Público Dominicano, creados mediante la Ley No. 10-07 y su reglamento, conformarán el marco fundamental del establecimiento, desarrollo y mantenimiento de un eficaz control interno del manejo e inversión de los recursos públicos.

VISTA: La Constitución de la República Dominicana, promulgada el 26 de Enero del año 2010.

VISTA: La Ley No. 10-07 del 8 de Enero del año 2007, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República y su reglamento de aplicación No. 491-07, emite la siguiente RESOLUCION:

VISTO: El Reglamento de Aplicación No. 491-07 de la Ley No. 10-07.

En uso de sus atribuciones legales,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Emitir las Normas Básicas de Control Interno contenidas en el documento **NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO DEL SECTOR PÚBLICO DOMINICANO** que se adjunta a la presente resolución y el cual forma parte integral de la misma.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Las Normas Básicas de control Interno del Sector Público Dominicano que se emiten por la presente Resolución, junto con los Principios y Preceptos de Control Interno creados mediante la Ley No. 10-07 y su reglamento, constituyen el marco fundamental para el establecimiento y desarrollo de un control interno moderno y eficaz en las instituciones y organismos bajo el ámbito de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO TERCERO.- Dichas Normas Básicas de Control Interno tiene carácter obligatorio.

ARTÍCULO CUARTO.- La Contraloría General de la República divulgará las presentes Normas a los servidores públicos, a los fines de asegurar su cabal entendimiento y apropiación.

ARTÍCULO QUINTO.- Dentro de los treinta (30) días siguientes a la vigencia de esta resolución, la Contraloría General de la República remitirá las Guías Técnicas y pautas para apoyar al sector público en el proceso de implantación de las Normas Básicas de Control Interno.

ARTÍCULO SEXTO.- Las instituciones y organismos del Sector Público bajo el ámbito de la Contraloría General de la República, tendrá un plazo de diez (10) meses, a partir de fecha de la presente resolución, para que sus sistemas de control interno se ajusten a las presentes Normas Básicas de Control Interno.

ARTÍCULO SEPTIMO.- El titular de cada entidad deberá reportar a la Contraloría General de la República, a más tardar el 30 de Enero de 2012, el estado de avance, en la implementación de las Normas Básicas de Control Interno. La fecha de corte para dicho informe será el 31 de Diciembre de 2011.

ARTÍCULO OCTAVO.- El titular de cada entidad deberá reportar a la Contraloría General de la República, a más tardar el 30 de Julio de 2012, la finalización del proceso de implantación y la puesta en marcha del sistema de control interno con base en las Normas Básicas de que trata esta resolución. La fecha de corte para dicho informe será el 30 de Junio de 2012.

ARTÍCULO NOVENO.- La Contraloría General de la República y sus Unidades de Auditoría Interna evaluarán el avance de la implantación y acatamiento de dichas Normas en las respectivas instituciones, dependencias y organismos públicos, bajo el ámbito de la Ley No. 10-07.

ARTÍCULO DECIMO.- A partir del 01 de Enero de 2013 y desde esta fecha, al final de cada período semestral, todas las entidades bajo el ámbito de la Contraloría General de la República, deberán emitir un informe con destino a la Contraloría General de la República, suscrito por su máxima autoridad ejecutiva, en el cual, declare que: (i) Ha implementado o actualizado su sistema de control interno de conformidad con las Normas Básicas de Control Interno, a la medida de las operaciones de la entidad u organismo bajo su autoridad; (ii) ha evaluado los riesgos relacionados con los objetivos y metas incluidos en el Plan Estratégico y el Plan Operativo Anual (POA) o equivalentes, y ha puesto en marcha un Plan de acción para mitigar aquellos riesgos, considerados de severidad alta o media, de conformidad con lo previsto en las Guía de Valoración y Administración de riesgos que emitida por la Contraloría General de la República; (iii) Durante el semestre reportado, los controles internos diseñados e implantados conforme a lo informado en (i), han funcionado eficazmente y aquellas

deficiencias, como debilidades en la estructura del Sistema de Control Interno o excepciones por errores, inconsistencias o actos irregulares, reportadas por la Contraloría General de la República, directamente o mediante sus Auditores Internos y la Cámara de Cuentas, y aceptados por su autoridad, han sido asimiladas y se han tomado los recaudos necesarios para evitar la prevalencia o existencia de nuevos riesgos causados por tales circunstancias.

ARTÍCULO ONCE.- La Contraloría General de la República, emitirá y divulgará en los próximos noventa (90) días un instructivo específico para el cumplimiento de lo previsto en el Artículos, SEPTIMO, OCTAVO Y DECIMO de la presente resolución.

ARTÍCULO DOCE.- Derogatoria Específica. La presente Resolución deroga y sustituye la Resolución No. 65-04 del 07 de Junio de 2004

Dada en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana a los diecinueve (19) días del mes de Septiembre del año dos mil once (2011)

LIC. SIMON LIZARDO MEZQUITA
Contralor General de la República

(Original firmado por el Contralor General de la República)

NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO DEL SECTOR PÚBLICO DOMINICANO

I. INTRODUCCIÓN

A. OBLIGATORIEDAD Y COMPATIBILIDAD DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO

- 1.1 Las NOBACI (Normas básicas de control interno) constituyen el marco de referencia mínimo obligatorio en materia de control interno, para que el sector público prepare los procedimientos y reglamentos específicos del funcionamiento de sus SAC (sistemas de administración y control¹). Igualmente, toda norma, disposición interna o procedimiento administrativo que establezca el sector público, deberá estar en concordancia con estas normas.
- 1.2 Estas normas aplican en todos los aspectos de la planeación, programación, organización, funcionamiento y evaluación de una entidad. Sin embargo, no es su propósito limitar o interferir la responsabilidad de la MAE (máxima autoridad ejecutiva), relacionada con el desarrollo de normas y políticas a la medida de su entidad.
- 1.3 El presente documento debe considerarse parte integral de las NOBACI. La Contraloría General de la República dará apoyo para aclaraciones y ampliación de detalles necesarios para la cabal interpretación de las normas. Asimismo, suministrará una guía específica para el diagnóstico y actualización de las SAC.
- 1.4 Por su parte, cada entidad, bajo la dirección y supervisión de la MAE conducirá el proceso de ajuste de los SAC a la medida de sus operaciones, con base en las NOBACI, para lo cual se podrá apoyar en las guías y pautas recomendadas por la CGR.

¹ El sistema de administración y control (SAC) se entiende como el conjunto de normas, personas y recursos articulados en procesos mediante los cuales toda entidad se apoya para cumplir su misión. Los SAC deben incorporar en sus procesos las actividades de control y pueden ocuparse de aspectos financieros, administrativos propiamente dichos y operacionales.

B. FUNDAMENTOS DE LAS NORMAS

- 1.5 Las NOBACI están basadas en la *Guía de control interno para el sector público*, sugerida por la INTOSAI, la cual, a su vez, está basada en el informe COSO². La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe han ajustado sus marcos legales de control interno a dichos estándares internacionales.

C. CONCEPTO DE LAS NORMAS

- 1.6 Las NOBACI definen el nivel mínimo de calidad o marco general requerido para el control interno del sector público y proveen las bases para que los SAC y las UAI (Unidades de Auditoría Interna) puedan ser evaluados. Mediante la correcta aplicación de las normas se alcanzan los objetivos del SCI (sistema de control interno).

D. OBJETIVOS DE LAS NORMAS

- 1.7 Las NOBACI sirven de guía para que cada entidad pública ajuste sus propios SAC. En este sentido, los reglamentos, manuales, instructivos o equivalentes, deberán reflejar la implantación de las NOBACI.
- 1.8 Sirven de instrumento o referente para evaluar el diseño y efectividad del funcionamiento del control interno y la responsabilidad de los servidores públicos relacionados con este.

² El denominado Informe COSO, publicado en los Estados Unidos en 1992, surgió como una respuesta a las inquietudes que planteaban la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones sobre control interno. Plasma los resultados de la tarea realizada durante más de cinco años por el grupo de trabajo que la Treadway Commission, National Commission on Fraudulent Financial Reporting creó en los Estados Unidos en 1985 bajo la sigla COSO (Committee of Sponsoring Organizations). El grupo está constituido por representantes de las siguientes organizaciones: American Accounting Association (AAA), American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), Financial Executive Institute (FEI), Institute of Internal Auditors (IIA), Institute of Management Accountants (IMA). La redacción del informe fue encomendada a Coopers & Lybrand.

E. VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS

- 1.9 Sin perjuicio de la responsabilidad natural de la MAE y de sus empleados en el diseño o ajuste, implantación y operación adecuada de los SAC con base en las NOBACI, la CGR, directamente o mediante la UAI, vigilará que estas sean cumplidas. Adicionalmente, la CGR proveerá apoyo técnico al sector público mediante consultas, visitas de seguimiento, publicación de guías y pautas e inducción y capacitación.
- 1.10 La DDN (Dirección de Desarrollo Normativo), es la dependencia de la CGR que directamente se ocupa de la emisión, seguimiento y en general de todas las labores de asesoramiento al sector público en relación con los procesos de diagnóstico, ajuste e implantación de las NOBACI.
- 1.11 La DAIG (Dirección de Auditoría Interna Gubernamental) se ocupa directamente y mediante las UAI bajo su dependencia, de evaluar la pertinencia y efectividad del funcionamiento del SCI, una vez se declare que este ha sido ajustado conforme a las NOBACI. Sin perjuicio de lo anterior, en cualquier tiempo, antes de finalizar el ajuste mencionado, la DAIG, en funciones de auditor interno, podrá intervenir en asuntos relacionados con la estructura y evaluación del SCI.

II. MARCO LEGAL

A. FUNDAMENTO PARA EL DESARROLLO DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO

- 2.1 De acuerdo con el artículo 247 de la Constitución, «La Contraloría General de la República es el órgano del Poder Ejecutivo rector del control interno...»
- 2.2 El alcance de la atribución mencionada se explica en el artículo 5. *Rectoría y atribuciones* de la Ley 10-07, en el cual se establece que en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Control Interno «... *la Contraloría General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 1. Definir, emitir y desarrollar los principios rectores del Sistema. 2. Dictar las normas básicas de control interno. 3. Fijar los plazos y condiciones, si fuere el caso, para que las entidades y organismos, bajo el ámbito de esta ley, elaboren las normas secundarias de control interno. 4. Evaluar que las disposiciones, sistemas y procedimientos establecidos por cada entidad u organismos, son concordantes con las normas básicas*».
- 2.3 En cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y en ejercicio de las atribuciones mencionadas, la CGR ha desarrollado las NOBACI que se transcriben a continuación.

B. FUNDAMENTO PARA EL AJUSTE DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO

- 2.4 El artículo 7. *Atribuciones y deberes institucionales* de la Ley 10-07, establece que «*Las entidades u organismos bajo el ámbito de esta ley así como los servidores públicos en todos los niveles de la organización de los mismos, tienen las siguientes atribuciones y deberes para asegurar la efectividad del control interno institucional: 1. Establecer y mantener el control interno en los términos previstos en la presente ley. 2. Elaborar, en el marco de la presente ley y de la normativa básica de control interno que emita la Contraloría General de la República, las normas secundarias, sistemas y procedimientos para el establecimiento, operación y mantenimiento de su propio proceso de control interno, de acuerdo a la naturaleza de sus operaciones y objetivos*».

- 2.5 De igual forma, el artículo 25. *Responsables del control interno*, establece que «*el titular de cada entidad u organismos bajo el ámbito de la presente ley, es el principal responsable del establecimiento y cumplimiento del control interno en la respectiva institución...*».
- 2.6 Adicionalmente, el artículo 18 del Reglamento de la Ley 10-07. *Deber institucional de establecer el proceso de control interno y de aplicar controles internos*, establece que «*las entidades y los organismos del ámbito de la Ley 10-07, en cumplimiento del deber institucional, previsto en Numeral 1, del Artículo 7 y de los mandatos contenidos en los Artículos 22 y 26 de dicha Ley, establecerán y mantendrán el proceso de control interno de los servidores públicos en los diferentes niveles de responsabilidad de la entidad u organismo, ejecutarán o aplicarán los controles internos de las operaciones a su cargo; pero no podrán crear ni establecer ninguna unidad, sección, departamento, división, dirección o cualquiera que sea la denominación que se le dé a la dependencia, para el ejercicio centralizado de controles previos u otros controles internos específicos, que puedan diluir la responsabilidad de los propios responsables de las operaciones*».
- 2.7 De acuerdo con lo anterior:
- El diseño y funcionamiento del control interno de cada entidad constituyen deberes de la MAE o el titular de cada entidad.
 - La MAE debe cumplir y hacer cumplir lo previsto en las NOBACI por constituir una norma expedida por la CGR. Por consiguiente deberá ordenar y cerciorarse de que se efectúen los ajustes correspondientes como acatamiento de dicha norma.

C. INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO

- 2.8 El párrafo del artículo 7 de la Ley 10-07 establece que «*las disposiciones, recomendaciones o medidas de control interno que emita la Contraloría General de la República, en el ámbito de su competencia y atribuciones, serán de aplicación obligatoria e inmediata y su no aplicación constituirá un desacato, sin perjuicio de las demás acciones de carácter penal, civil o administrativa que genere su inobservancia, asumiendo además plena responsabilidad por los efectos negativos en el manejo de los recursos o en el logro de los objetivos institucionales, originadas en no implantar las disposiciones o medidas correctivas o de mejora*».

- 2.9 Adicionalmente, el artículo 8. *Responsabilidad del servidor público* establece que «*los servidores públicos de las entidades y organismos bajo el ámbito de esta ley, deben dar cuenta al Poder Ejecutivo y responder administrativa, civil o penalmente, por acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, deberes y atribuciones asignadas a su cargo y por los resultados obtenidos por su gestión. La responsabilidad se establecerá tomando en cuenta los resultados de dicha acción u omisión y del nivel del logro de los resultados, de acuerdo al reglamento que dicte el Poder Ejecutivo*»
- 2.10 De acuerdo con lo anterior, constituye un incumplimiento de los deberes y atribuciones de la MAE no establecer y mantener el control interno en los términos previstos en la ley, lo que implica, entre otros, elaborar, de acuerdo con el marco establecido en las NOBACI, las normas específicas, sistemas y procedimientos para el establecimiento, operación y mantenimiento del control interno, de acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada entidad.

D. RESPONSABILIDADES

1. DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 2.11 Instituir el sistema de control interno del sector público, establecido por la Ley 10-07 y su reglamento y explicado en mayor detalle por estas NOBACI para la adecuada asimilación del sector público.
- 2.12 Asesorar a las entidades y organismos bajo su ámbito en el proceso de implantación de las NOBACI mediante guías, pautas, aclaraciones y orientaciones.
- 2.13 Proporcionar inducción y coordinar la capacitación técnica de los servidores públicos de las entidades para el ajuste a las NOBACI.
- 2.14 Verificar, mediante la función de auditoría interna, entre otros, si el sector público ha establecido y tiene en funcionamiento un SCI articulado con las NOBACI y con la Ley 10-07.
- 2.15 Verificar los informes sobre la pertinencia y efectividad del SCI que sean emitidos por las autoridades de las entidades y organismos bajo su ámbito.
- 2.16 Hacer públicos los resultados de su trabajo, revelando si el sector público ha establecido y tiene en funcionamiento un SCI de acuerdo con las NOBACI.

- 2.17 En caso de incumplimiento de las NOBACI, imponer las sanciones previstas en el reglamento de responsabilidades.

2. DEL SECTOR PÚBLICO

- 2.18 Efectuar los ajustes y diseños necesarios en sus SAC, de forma que se articulen a la ley y a las NOBACI y ponerlos en funcionamiento.
- 2.19 Evaluar periódicamente su SCI, introduciendo los cambios necesarios para su mejoramiento continuo.
- 2.20 Facilitar a los auditores internos y externos la información que les permita establecer la existencia y funcionamiento del SCI conforme a las NOBACI.
- 2.21 Emitir informes con destino a la CGR, de acuerdo con los plazos establecidos, comunicándole los avances y la terminación del proceso de ajuste de su SCI, de acuerdo con las NOBACI.
- 2.22 Emitir informes con destino a la CGR, al término de cada autoevaluación periódica, confirmando que su SCI continúa cumpliendo con los requerimientos previstos en las NOBACI.
- 2.23 Los informes mencionados se emitirán de acuerdo con un instructivo sobre forma y plazos que en forma separada emitirá la CGR.

E. ALCANCE

- 2.24 Las NOBACI son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos señalados en el artículo 2 de la Ley 10-07.
- 2.25 Las NOBACI incluyen los controles internos incorporados en los diferentes sistemas de administración financiera y otros sistemas de gestión pública previstos en el marco legal,
- 2.26 Forman parte integral de las NOBACI todos los elementos y conceptos descritos en los capítulos y apéndices del presente documento.

III. ASPECTOS TÉCNICOS

A. DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

- 3.1 La siguiente definición y otros conceptos generalmente aceptados, proveen los fundamentos de las NOBACI.

Control interno o sistema de control interno es un proceso diseñado y ejecutado por la administración y otro personal de una entidad para proporcionar seguridad razonable con miras a la consecución de los siguientes objetivos marco:

1. Administración eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado.
2. Confiabilidad de la rendición de cuentas.
3. Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

- 3.2 El objetivo de administración eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado, está relacionado con la forma en que se utilizan los recursos públicos para lograr metas y para medir su efectividad. Este objetivo conlleva a la salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.
- 3.3 El objetivo de confiabilidad de la rendición de cuentas se refiere tanto a la calidad y oportunidad de los informes financieros de ejecución presupuestal y estados financieros patrimoniales, como a los informes operativos y otro tipo de informes que se presenten o divulguen ante otras autoridades, los ciudadanos en general y otras partes con interés legítimo en la evolución de la gestión pública.
- 3.4 El objetivo de cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables se refiere a la orientación y fundamento de los controles internos diseñados por una entidad respecto al marco legal vigente aplicable en cada caso. El control interno debe incluir acciones que aseguren o vigilen su cumplimiento.

B. CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONTROL INTERNO

- 3.5 En la definición de control interno ofrecida en los estándares internacionales de control interno promulgados por COSO e INTOSAI, se destacan los siguientes conceptos fundamentales:
- 3.6 **El control interno es un proceso.** Constituye un medio para un fin, no un fin en sí mismo. Incluye una serie de acciones que ocurren en el desarrollo de las operaciones de la entidad. El control interno debe reconocerse como una parte integral de los sistemas que utiliza la administración para regular y guiar sus operaciones, en vez de un sistema separado dentro de la entidad. En este sentido, el control se construye dentro de una entidad como una parte de su infraestructura para ayudar a la administración en su manejo y para lograr los objetivos y metas.
- 3.7 El control interno no debe ser visto como acciones o mecanismos aislados, sino como un conjunto de estos activados por personas competentes para la consecución de objetivos claramente definidos. El control puede requerir sucesión de pasos e intervención de uno o varios empleados. Por ejemplo, no es control interno *per se* la clave de una caja fuerte, ni siquiera asegurarse de que la clave es colocada diariamente para prevenir accesos no autorizados. La necesidad de utilizar estos mecanismos debe provenir de un análisis estructurado de riesgos y la actividad de control debe incluir personas y reglas sobre cuándo, cómo y en qué forma o ambiente utilizar las claves. Del mismo modo, forman parte del control el entrenamiento y simulaciones de eventos no deseados y la supervisión para que el mecanismo, por ejemplo, el uso de claves, sea entendido como un verdadero control. En este sentido es que el control interno se entiende como un proceso o sistema: actividades bajo responsabilidad de personas para conseguir objetivos en determinadas condiciones.
- 3.8 **El control interno es ejecutado por personas.** El conjunto de acciones y mecanismos establecidos para prevenir los riesgos e impulsar el logro de objetivos, está principalmente a cargo de personas, quienes son el núcleo del control interno. Inclusive, las funciones de tecnología, el uso de aplicativos y los equipos de apoyo, están bajo el gobierno de personas. Si en la organización son necesarias medidas, significa que personas en todos los niveles tienen algún papel para hacer que el control interno cumpla sus propósitos. Desde la MAE, cuando verifica el avance de las estrategias, hasta un empleado de seguridad cuando verifica la identidad de un visitante, realizan tareas de control interno. Son diferentes niveles de acción, pero todos, cuando están bien articulados, sirven al control interno.

De qué valdría por ejemplo, una estrategia de seguridad, si quienes deben ejecutarla son incompetentes o intencionalmente incumplen sus deberes.

- 3.9 **Del control interno puede esperarse que proporcione solamente seguridad razonable.** El control interno incluye principios básicos como la relación de beneficio/costo. Esto significa que ningún sistema de control interno debe ser más costoso que lo que pretende prevenir o impulsar. Al diseñar el sistema de control interno, se reconoce que reducir los riesgos a cero es una pretensión que no es práctica por el elevado costo de hacerlo. En una ciudad, controlar el tránsito proviene de una combinación de mecanismos que van desde los semáforos funcionando en forma sincronizada, hasta la señalización y vigilancia selectiva. Pero no parece económica y funcionalmente lógico que se implante vigilancia permanente en todas las calles mediante policías de tránsito apostados en cada esquina.
- 3.10 **El control interno está engranado para la consecución de objetivos en una o más categorías separadas pero interrelacionadas.** El nivel general de una entidad, sus divisiones, departamentos, regionales, etc., tienen objetivos. El control interno se construye para contribuir a que tales objetivos se alcancen y mantengan su consistencia.
- 3.11 Por ejemplo, verificar la correcta liquidación de la factura de un proveedor no solo contribuye a cuidar que se cumplan las normas sobre compras y contrataciones, sino que también puede prevenir daños al patrimonio y asegura un adecuado registro de lo pagado, aumentando la confiabilidad en los datos financieros. En este mecanismo de verificación o actividad de control, intervienen todas las NOBACI. El ambiente de control provee la competencia y conducta ética de quien hace la verificación. De la evaluación del riesgo nace la necesidad de asignar una función de verificación, el sistema de información provee los medios para que el verificador pueda identificar los datos y documentos y del monitoreo proviene la supervisión de esta acción y posterior auditoría interna para asegurar la corrección del proceso.
- 3.12 **El control interno se basa en principios.** Para su sostenibilidad y vigencia, el control interno se basa en los siguientes principios claramente establecidos en la Ley 10-07 y en su reglamento:

1. Probidad

- 3.13 Actitud permanente de los servidores públicos, en consonancia con la integridad, rectitud y demás valores morales, en la cual descansa principalmente el control interno de los recursos públicos. Los servidores públicos deben ser integérrimos, es decir, tener el más alto grado de conducta ética; sus estándares de conducta en el ejercicio de la función pública deben ir más allá del cumplimiento de la Ley.

2. Legalidad

- 3.14 Condición de los actos administrativos, las operaciones y las actividades de las entidades y los organismos públicos, de ser ejecutados acatando el marco regulatorio dado por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, la normatividad básica de control interno emitida por la Contraloría General de la República, en su calidad de órgano rector del SINACI, y de la normatividad técnica de los sistemas que conforman o se relacionan con el Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAFE), debidamente emitida por los respectivos órganos rectores.

3. Responsabilidad

- 3.15 Obligación de los servidores públicos, en los diferentes niveles jerárquicos de la estructura organizacional de las entidades y los organismos del ámbito de la ley, de responder o dar cuenta, públicamente, tanto de la forma cómo se recaudaron, manejaron e invirtieron los recursos públicos confiados a su custodia, manejo o inversión, como de los resultados obtenidos y las metas alcanzadas en su gestión.

4. Transparencia

- 3.16 Conjunto de medidas de información y comunicación interna y externa, de las entidades y los organismos del ámbito de la ley, que proporcionan y facilitan el acceso a la misma de las autoridades jerárquicas, los órganos de control, los órganos de la sociedad civil y los ciudadanos con legítimo interés, a efecto de que puedan conocer tanto la manera cómo se recaudan, manejan e invierten dichos recursos como los resultados obtenidos.

5. Confiabilidad

- 3.17 Condiciones de certeza, pertinencia y oportunidad de la información financiera y administrativa de las entidades y los organismos del ámbito de la ley, derivadas de haber sido procesada de acuerdo a los principios, normas, sistemas y procedimientos establecidos, que permiten que dicha información sea considerada válida para ser utilizada en el proceso de transparencia o de rendición de cuentas y en la toma de decisiones de gerencia pública.

6. Eficacia o efectividad

- 3.18 Logro de los objetivos, resultados o metas previstos en el presupuesto institucional o en los planes operativos anuales, resultado de la ejecución de los planes y los programas de gobierno y en función del desarrollo económico y social del país y del interés público en general.

7. Economía

- 3.19 Costo mínimo posible o razonable, determinado por la ausencia de despilfarro de recursos humanos, materiales y financieros insumidos en la ejecución de las operaciones o en la obtención de los resultados y las metas institucionales, por las entidades y los organismos públicos bajo el ámbito de la ley. La economía siempre se debe visualizar desde el punto de vista de la eficacia, la efectividad o de los objetivos logrados y metas alcanzadas.

8. Eficiencia

- 3.20 Relación entre los objetivos o resultados logrados o metas alcanzadas por una operación, área o gestión de las entidades y los organismos bajo el ámbito de la ley y los insumos invertidos para lograrlos (productividad); comparada con un estándar de desempeño, para indicar la calidad de la ejecución de una operación, de un área específica o, de la gestión pública institucional, en general.

C. FORMA DE EJECUCIÓN DEL CONTROL INTERNO

3.21 El control interno se ejecuta en forma previa y posterior.

1. CONTROL INTERNO PREVIO

3.22 Los ejecutores directos de las operaciones o actividades, en los diferentes niveles de la organización de cada entidad u organismo, son responsables antes de tramitar una orden o libramiento de pago y otras transacciones, de aplicar los controles internos previos o autocontroles, con la finalidad de determinar su veracidad, exactitud y cumplimiento de las normas de ejecución del presupuesto y demás disposiciones legales que las regulen, y el cumplimiento de las respectivas normas básicas de control interno emitidas por la CGR, las cuales deben corresponder a los fines y objetivos de la institución.

3.23 No debe confundirse, el control previo ejecutado por el personal de cada entidad, como parte del proceso normal de las transacciones financieras, con las intervenciones que realiza la CGR, para verificar la calidad de tales controles. El trabajo de los delegados de la CGR, no debe entenderse como un reemplazo de la responsabilidad de los empleados de cada entidad y sus autoridades por aplicar dichos controles.

2. CONTROL INTERNO POSTERIOR

3.24 Sin perjuicio del control interno previo, la MAE y sus directores deben supervisar el cumplimiento de los controles internos y los indicadores que los representan en forma posterior a su cumplimiento. Esto proporciona una base para el mejoramiento continuo y la prevención de riesgos ante los cambios frecuentes en el ambiente interno y el entorno de las entidades. No debe entenderse el control posterior como acciones alejadas del momento en que se ejecuten las transacciones. El tiempo y forma de ejecución debe ser considerado como parte del diseño, de tal manera que se cumplan los objetivos para los cuales se diseñan.

3.25 Por su parte, la CGR mediante las UAI también ejercen el control posterior independiente, lo cual provee una base para asegurar al contralor general de la República y al Poder Ejecutivo, que los controles internos están funcionando en forma efectiva para los fines que fueron diseñados.

IV. ESTRUCTURA DE LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO

GRÁFICO NO. 1
MODELO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO



- 4.1 **Modelo de control interno.** Existe una relación directa entre los objetivos y las NOBACI. En el gráfico n° 1, se muestra el modelo del SCI basado en las cinco normas. Se debe entender como un sistema que opera en un engranaje según el cual los principios son el combustible impulsor. Debe tenerse en cuenta que la ausencia o deficiencia de alguno de los elementos de las NOBACI, interfiere o limita el logro de uno o más de los objetivos del sistema. Cada NOBACI va activando a la otra. El «ambiente de control» es la norma que empieza o da inicio al SCI. Las NOBACI se van relacionando y son mutuamente dependientes. Si el ambiente de control no es propicio, cualquier esfuerzo por establecer y gestionar riesgos es un contrasentido, no tiene efectividad alguna.
- 4.2 Igualmente, las actividades de control son orientadas por la valoración y administración de riesgos; del funcionamiento de esta norma se derivan en gran parte las diferentes actividades de control o sus ajustes. Seguidamente, la norma información y comunicación sirve de apoyo para que todas las operaciones de una entidad, procesadas según las actividades de control, se revelen y comuniquen apropiadamente. Este es un aspecto clave en el respaldo del SCI a la rendición de cuentas. Finalmente, la norma monitoreo y evaluación, tiene la función fundamental de asegurar que las demás normas están funcionando como fue planificado para mantener la sostenibilidad del sistema.

- 4.3 En el gráfico se puede observar cómo esa dinámica, que es transversal a todas las operaciones de una entidad, contribuye al logro de los objetivos del SCI: (i) eficacia en la gestión de los recursos, (ii) protección de los bienes y derechos de la entidad o de terceros en su poder, (iii) cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones, (iv) suministro de información confiable sobre la evolución de la entidad y (v) rendición de cuentas apropiada de su gestión. Sin la existencia y sostenibilidad de esta estructura del SCI, no puede decirse que una entidad está adecuadamente controlada en términos de la ley y los estándares internacionales sobre control interno.
- 4.4 **Estructura de las Normas básicas de control interno.** Las NOBACI tienen la siguiente estructura:
- a. Definición de las normas, en la cual se declara en forma breve el deber hacer relacionado con los cinco dominios de las normas a saber: ambiente de control, valoración y administración de riesgos, actividades de control, información y comunicación y monitoreo y evaluación (ver sección A. siguiente).
 - b. Explicación de la naturaleza y alcance de cada norma (ver sección B. siguiente).
- 4.5 Cada entidad u organismo deberá ajustar sus SAC mediante el diseño de normas específicas de control interno en función de las NOBACI y teniendo en cuenta la naturaleza de sus operaciones. La CGR emitirá guías y pautas que orientarán el proceso de ajuste requerido.

A. DEFINICIÓN DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO

Las normas básicas de control interno son:

- I. Ambiente de control
- II. Valoración y administración de riesgos
- III. Actividades de control
- IV. Información y comunicación
- V. Monitoreo y evaluación

1. NOBACI I - AMBIENTE DE CONTROL

La máxima autoridad y sus directores deben establecer y mantener un ambiente mediante el cual se diseñe, ejecute y de seguimiento al sistema de control interno para su mejoramiento continuo. Su ejemplo será un factor determinante para que todo el personal contribuya a los objetivos institucionales.

2. NOBACI II - VALORACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS

Deben identificarse y evaluarse los riesgos relevantes para el logro de los objetivos, de tal manera que puedan ser administrados en forma correcta y oportuna.

3. NOBACI III - ACTIVIDADES DE CONTROL

Se deben diseñar e implementar actividades de control que contribuyan a la ejecución de las medidas para la mitigación de los riesgos y a la medición de la efectividad de las mismas.

4. NOBACI IV - INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

La información deberá ser preparada y comunicada a la máxima autoridad, a los empleados y a terceros, cuando corresponda, de tal forma que les apoye en el cumplimiento de sus responsabilidades y contribuya a la rendición transparente de cuentas.

5. NOBACI V - MONITOREO Y EVALUACIÓN

Se debe evaluar la calidad del control interno sobre una base permanente de tiempo, para confirmar su vigencia y efectividad, así como para establecer que las recomendaciones resultado de las auditorías y otras evaluaciones son asimiladas.

B. EXPLICACIÓN DE LAS NORMAS BÁSICAS DE CONTROL INTERNO

1. NOBACI I - AMBIENTE DE CONTROL

- 4.6 La MAE debe asegurar que existen, son seguidas y se mantienen actualizadas, políticas, normas y procedimientos que sostengan los siguientes elementos como apoyo fundamental del ambiente de control:
- a. Integridad y ética pública.
 - b. Compromiso del personal con el control interno.
 - c. Ambiente de confianza.
 - d. Competencia del talento humano.
 - e. La filosofía y estilo de administración.
 - f. Estructura organizacional.
 - g. Acciones coordinadas y coherentes.
 - h. Asignación de responsabilidad.
 - i. Delegación de autoridad.
 - j. Adhesión a las políticas institucionales y específicas aplicables.
 - k. Documentación de los sistemas y procesos.
 - l. Políticas y prácticas de gestión de recursos humanos.
- 4.7 El ambiente de control es clave para las demás normas; provee las condiciones de respaldo para lograr la calidad del control interno.

2. NOBACI II - VALORACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS

- 4.8 La MAE debe apoyar, supervisar el diseño y dirigir la implementación de una metodología de valoración y administración de riesgos (VAR), que contemple los siguientes elementos básicos:
- a. Identificación de objetivos institucionales (estratégicos, de operación, información y cumplimiento).
 - b. Identificación de riesgos para alcanzar los objetivos.
 - c. Evaluación de los riesgos (valoración de impacto y probabilidad y determinación del nivel de severidad de los riesgos identificados).

- d. Desarrollo de respuestas para gestionar los riesgos (establecimiento de acciones y controles para gestionar los riesgos de severidad alta y media).
 - e. Información y rendición de cuentas sobre la gestión de riesgos.
 - f. Monitoreo (seguimiento a las acciones y controles ejecutados como respuesta al riesgo e identificación de cambios en los niveles de severidad y de nuevos riesgos).
- 4.9 Cada entidad convive con multiplicidad de riesgos que amenazan el logro de sus objetivos. Los riesgos pueden provenir de fuentes internas o externas y es necesario e inaplazable disponer de medios que permitan identificarlos y evaluar su gravedad. La importancia de la VAR reside en la cuidadosa identificación de los eventos que puedan limitar el logro de los objetivos diseñados y el diseño de acciones costo/efectivas que permitan lidiar con los riesgos más severos.
- 4.10 Igualmente, marca una necesidad importante de mantener un sistema de vigilancia, de tal forma que oportunamente se detecten nuevos riesgos provenientes de los cambios frecuentes al interior y exterior de las entidades. Para que la VAR sea efectiva se debe establecer una forma sencilla pero segura de gobernar todos los asuntos relacionados con los riesgos y las acciones derivadas de ellos. Es primordial asignar responsabilidades para organizar, ejecutar y reportar los resultados de la VAR, así como para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas de mitigación y evaluación de su efectividad.
- 4.11 Por lo anterior, bajo esta norma es obligación de toda entidad diseñar e implantar una metodología de valoración y administración de riesgos, y dar seguimiento permanente a los resultados de su aplicación.

3. NOBACI III - ACTIVIDADES DE CONTROL

- 4.12 La MAE debe conducir un proceso de diagnóstico, ajuste o implementación y actualización de las actividades de control interno que deben estar inmersas en los procesos o independientes de ellos para ayudar directamente a mitigar los riesgos identificados, o indirectamente, para contribuir a que las actividades de mitigación de riesgos que se adopten se cumplan oportunamente y con la calidad debida.

- 4.13 Las actividades de control son políticas y procedimientos para ejecutar las decisiones, especialmente las dirigidas a verificar o impulsar que las medidas de mitigación de riesgos se cumplan y su calidad pueda ser evaluada. Las actividades de control son de gran variedad y se cumplen en todos los procesos: desde la verificación de un registro contable hasta la custodia de las claves de acceso al sistema de información. Incluyen, por ejemplo, actividades de aprobación, verificación, conciliación, custodia de activos, medición de desempeño, segregación de funciones incompatibles, etc. Puede decirse que el valor práctico de una actividad de control radica en su relación con la gestión de riesgos. Si no es posible identificar el objetivo de la actividad de control, posiblemente no es necesaria y se corre el riesgo de que afecte la calidad y el costo del sistema de control interno.

4. NOBACI IV - INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

- 4.14 La MAE debe apoyar, dirigir y supervisar el diagnóstico, ajuste, implementación, actualización y sostenimiento de un sistema de información y comunicación para el desarrollo correcto y oportuno de las operaciones y la rendición de cuenta de su gestión.
- 4.15 La preparación de informes apropiados y la calidad con la cual se comunica la información interna y externa a los interesados es vital para el cumplimiento de la misión de una entidad. Entre otros, se deben preparar informes sobre la situación financiera, el desempeño operacional, el cumplimiento de las normas y otros asuntos internos de la entidad y, cuando aplique, para terceros interesados.
- 4.16 Las entidades funcionan mediante información que es procesada con fines específicos, por lo general apoyadas en sistemas de información basados en tecnología. Esta información y los sistemas en los cuales se produce, son clave para ejercer el control interno. Asimismo, la forma, destinatarios de la información y sus efectos, constituyen el beneficio de la comunicación.
- 4.17 Deben proveerse los medios necesarios para que la información fluya en sentido apropiado dentro y fuera de la organización, de conformidad con planes estructurados que den cuenta y razón de lo que se hace con ella y aseguren que las personas pueden cumplir sus responsabilidades porque disponen de la información necesaria en tiempo y forma.

5. NOBACI V - MONITOREO Y EVALUACIÓN

- 4.18 La MAE debe apoyar el diagnóstico, ajuste, diseño, implementación y actualización de mecanismos dirigidos a supervisar las operaciones, a los fines de asegurar que el sistema de control interno no se deteriora y se mejora continuamente.
- 4.19 La CGR, en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales, establecerá UAI bajo su dirección y supervisión administrativa y técnica, las cuales se centrarán en la evaluación independiente de los sistemas de control interno, de tal forma que contribuyan a la confirmación de su vigencia y suministren recomendaciones para su mejoramiento continuo. Los hallazgos relacionados con debilidades en la estructura o excepciones en el funcionamiento del SCI, deben ser comunicados formalmente por la UAI y respondidos de la misma manera por la MAE.
- 4.20 Los hallazgos y recomendaciones de la UAI aceptados por la MAE son de obligatorio cumplimiento. A tales efectos, dicha autoridad preparará un plan de acción, el cual deberá incluir un cronograma de ejecución y corrección, según aplique. La MAE deberá enviar a la UAI y al contralor general de la República, copia de dicho plan en un plazo no mayor a 45 días contados a partir de la fecha de entrega del informe de la UAI al cual se refieran los asuntos incluidos en dicho plan.
- 4.21 Con el tiempo, los SCI pueden mejorar o deteriorarse. Su vigencia está fuertemente influenciada por cambios en la dirección y el personal en áreas clave de las organizaciones. De igual forma, desafíos provenientes de la tecnología y requerimientos de calidad y oportunidad de los servicios a los ciudadanos, requieren una vigilancia constante del sistema de control interno.
- 4.22 El monitoreo puede hacerse de dos maneras: mediante acciones durante la marcha de las operaciones o mediante evaluaciones separadas.
- 4.23 Internamente y bajo su dependencia, la MAE conduce el proceso de evaluación, actualización y mejoramiento, mediante prácticas apropiadas de supervisión a lo largo de todos los procesos y cuando lo considera pertinente, apoyándose en especialistas que estudian el sistema de control y generan recomendaciones para su mejoramiento.

- 4.24 En forma independiente, las UAI dependientes de la CGR practican evaluaciones con el objetivo de confirmar la calidad del SCI y hacer recomendaciones para su mejoramiento. Otras entidades independientes, como la Cámara de Cuentas, pueden, *motu proprio*, practicar evaluaciones separadas del sistema de control interno.