

**CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS  
SISTEMA DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL  
PROYECTO SIAF-SAG**

**MARCO CONCEPTUAL  
CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL**

**Guatemala, junio de 2006**

## **PRESENTACION**

De acuerdo con la normativa legal vigente, la máxima autoridad administrativa, director, gerente, ejecutivo o titular de cada institución del sector público, es responsable de implantar y mantener vigente un ambiente y estructura de control interno, acorde a las circunstancias y la evolución de la tecnología que promuevan el logro de los objetivos institucionales y gubernamentales, para apoyar el proceso integral de rendición de cuentas en todos los niveles de la organización.

Los servidores públicos tienen la responsabilidad legal de rendir cuentas claras y oportunas de su gestión, basado en las atribuciones y funciones inherentes al cargo desempeñado, sin importar su naturaleza: administrativas, financieras, técnicas, etc.

La responsabilidad otorgada a los servidores públicos al designarles sus atribuciones y funciones específicas, requiere de métodos y procedimientos de supervisión y seguimiento de su gestión, para garantizar que se alcancen los objetivos y metas planificados, la correcta ejecución presupuestaria, y el uso de los recursos, bajo parámetros de eficiencia específicos que permitan medir y retroalimentar los sistemas como medio de actualización y modernización de la administración pública.

La Contraloría General de Cuentas en uso de sus facultades consagradas en la Constitución Política de la República de Guatemala y su Ley Orgánica, así como en la perspectiva dinámica de mejoramiento de la administración pública, ha elaborado el Marco Conceptual del Control, que constituye la guía para la elaboración de las Normas Generales de Control Interno que deben observarse en todos los entes públicos.

El Marco Conceptual y las Normas Generales de Control Interno, son el marco de referencia para organizar ese ambiente y estructura de control interno que cada ente público requiere a la luz de sus necesidades, de la complejidad operacional y de las circunstancias específicas de funcionamiento que exige el apego a las leyes y políticas gubernamentales, institucionales, sectoriales y nacionales.

La comprensión del Marco Conceptual y la debida aplicación de las Normas Generales de Control Interno, permiten una eficiente gestión y adecuada ejecución presupuestaria, facilitando el ejercicio eficiente de la Auditoría Interna y Externa con evaluaciones imparciales, objetivas, confiables y sobretodo profesionales, como el medio de retroalimentación a las máximas autoridades para la conducción eficiente de sus instituciones.

La preparación del Marco Conceptual del Control Interno, tomó como base la literatura disponible emanada de organismos internacionales que se pronuncian al respecto, autores destacados, Universidades, e Institutos y Colegios Profesionales de Auditoría

**Lic. Joaquín Flores España**  
**Subcontralor de Probidad**  
**Encargado del Despacho**

## **I. GENERALIDADES**

### **1. Definición**

Es un proceso efectuado por el cuerpo colegiado más alto (Consejo de administración, Directorio, etcétera), la gerencia y por el personal de una entidad, diseñado para dar una seguridad razonable del cumplimiento de los objetivos institucionales, comprendidos en uno o más de los siguientes grupos: Efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y administrativa, observancia de las leyes y reglamentos aplicables.

El control interno incluye: El plan de organización y el conjunto de métodos y medidas que se adoptan para asegurar que se logren los objetivos, funciones y tareas relacionadas con la previsión, seguimiento y control de las actividades económicas y administrativas, la protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente en un ente público; medible tanto en lo relativo a los hechos o acontecimientos propiamente dichos, como en los actos de los funcionarios que intervienen en ellos.

### **2. Objetivos**

Los objetivos del control interno se encaminan a controlar y mejorar las operaciones en las distintas etapas de su proceso que se relacionan con:

- a. La eficiencia de las operaciones en la captación y uso de los recursos públicos.
- b. La utilidad y conveniencia de los sistemas integrados de administración y finanzas, diseñados para el control e información de los resultados de las operaciones.
- c. La utilidad, oportunidad, confiabilidad y razonabilidad de la información que se genere sobre el manejo, uso y control de los bienes y recursos del Estado.
- d. Los procedimientos para que toda autoridad, ejecutivo y funcionario, rindan cuenta oportuna de los resultados de su gestión.
- e. La capacidad administrativa para impedir, identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

### **3. Importancia**

El control interno es de mucha importancia porque permite:

- a. El uso eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros, asegurando su integridad, custodia y registro oportuno, con base en sistemas integrados de administración y finanzas.

- b. Contar con la información administrativa y financiera oportuna, correcta y confiable para la toma de decisiones y la rendición de cuentas de la gestión de los funcionarios públicos.
- c. Detectar los riesgos de errores e irregularidades como base para identificar sus causas y promover acciones para eliminar las debilidades de control existentes.
- d. Promover un grado razonable de efectividad, eficiencia y economía, en la administración y uso de los recursos públicos.
- e. Promover el cumplimiento de las políticas dictadas por la máxima autoridad, así como las leyes y reglamentos aplicables, para alcanzar las metas y objetivos programados.

#### **4. Alcance**

El control interno es institucional y diseñado en forma específica para cada ámbito de especialización funcional. Por tanto, abarca toda la estructura organizacional, los sistemas integrados generales y específicos, y todas las operaciones de los entes que conforman el sector público, independientemente de dónde éstas se realicen y de quienes intervengan.

#### **5. Funcionamiento**

Para que el control interno funcione adecuadamente, es necesario que:

- a. Se establezca en forma sistemática en función de la práctica institucional.
- b. Se le dote de la tecnología y de los elementos, humanos, materiales y financieros necesarios.
- c. Se oriente a objetivos definidos de manera que los resultados, como efecto de las acciones, puedan ser evaluados.

En el diseño e implantación de controles, es necesario tener presente que el exceso de controles no garantiza que los errores e irregularidades se eviten, por lo que hay que definir el costo frente al beneficio de implantar los controles.

#### **6. Características**

Un ambiente y estructura de control interno sólido y efectivo, debe incluir criterios específicos que se relacionan con:

- a. Controles de la legalidad, a través de los cuales sólo se autoricen e inicien operaciones legítimas y apropiadas.

- b. Controles de la oportunidad, a través de los cuales las transacciones autorizadas se ejecuten y se registren oportunamente como fueron autorizadas.
- c. Controles preventivos, por medio de los cuales, se evite la colusión para cometer delitos contra la administración pública.
- d. Controles gerenciales, por medio de los cuales se evalúe y mida la eficiencia, efectividad y economía de los indicadores de gestión en los distintos niveles operacionales, así como el costo frente al beneficio de los controles.
- e. Controles detectivos, por medio de los cuales se detecten a tiempo los riesgos de errores e irregularidades en la ejecución o registro de las operaciones, y sirvan como base de acciones correctivas para minimizar el efecto de esos riesgos.
- f. Controles prácticos, que sólo se diseñen e implanten medidas de control que obedezcan a un análisis del costo frente al beneficio institucional, evitando la abundancia de controles pero sin disminuir la calidad de los mismos.
- g. Controles funcionales, que las medidas que se tomen no debiliten o compliquen los procesos ya existentes, sino que más bien, sean complementarios y ágiles.
- h. Controles generales, por medio de los cuales se estandaricen controles que cubran todos los departamentos, funciones y personas que se quieren controlar, de acuerdo a las necesidades.
- i. Controles específicos, son aquellos diseñados en el detalle necesario, para cubrir todos los ángulos de la operación que se quiere controlar.

## **7. Limitaciones**

La falta de planificación e integración de esfuerzos en el diseño e implantación de controles internos, puede convertirse en un riesgo que genere costos adicionales y disminuya la eficiencia y efectividad de las operaciones.

La abundancia de controles, al igual que la insuficiencia de los mismos, generan serios indicios de ineficiencia operativa, con efectos perjudiciales para el usuario de los servicios del Estado.

## **II. PRINCIPIOS DE CONTROL INTERNO**

Los Principios de Control Interno son indicadores fundamentales que sirven de base para el desarrollo de la estructura y procedimientos de control interno en cada área de funcionamiento institucional, divididos, por su aplicación, en tres grandes grupos:

## **8. Aplicables a la estructura orgánica**

La estructura orgánica necesita ser definida con bases firmes relacionadas con la separación de funciones y la asignación de responsabilidad y autoridad, para lo cual se aplicarán los siguientes Principios de Control Interno:

### **a. Responsabilidad delimitada**

Permite fijar con claridad el campo de acción de cada funcionario y la autoridad específica para que pueda actuar dentro del ámbito de su competencia.

### **b. Separación de funciones de carácter incompatible**

Asegura que un mismo servidor no realice todas las etapas de una operación, dentro de un mismo proceso, por lo que se debe separar la autorización, el registro y la custodia dentro de las operaciones administrativas y financieras, según sea el caso.

### **c. Instrucciones por escrito**

Las instrucciones por escrito garantizan que sean entendidas y cumplidas, por todos los servidores gubernamentales, las órdenes y las políticas generales y específicas, dictados por los distintos niveles jerárquicos, así como los procedimientos para ponerlos en funcionamiento, conforme fueron diseñados.

## **9. Aplicables a los sistemas contables integrados**

Todos los sistemas integrados o no, deben ser diseñados tomando en cuenta que el control es para salvaguardar los recursos del ente público; por tanto, son aplicables los siguientes Principios de Control Interno:

### **a. Aplicación de pruebas continuas de exactitud**

La aplicación de pruebas continuas de exactitud, independientemente de que estén incorporadas a los sistemas integrados o no, permiten que los errores cometidos por otros funcionarios sean detectados oportunamente, y se tomen medidas para corregirlos y evitarlos.

### **b. Uso de numeración en los documentos**

El uso de numeración consecutiva, para cada uno de los distintos formatos diseñados para el control y registro de las operaciones, sea o no generados por el propio sistema integrado de administración financiera, permite el control suficiente sobre la emisión y uso de los mismos; además, sirven de respaldo de la operación, así como para el seguimiento de los resultados de las operaciones ejecutadas.

### **c. Uso de dinero en efectivo**

La alta tecnología actual del mercado aplicable a los sistemas integrados, permite que los pagos se realicen sin el uso de dinero en efectivo ni chequeras, utilizando los servicios bancarios y las redes computacionales que ayudan a ordenar el pago a través de transferencias bancarias, directamente a las cuentas de los beneficiarios, según las necesidades y facilidades del ente público.

Los únicos pagos en efectivo, para aquellos conceptos considerados de urgencia, se deberán realizar a través de un fondo de Caja Chica, reglamentando su uso y reposición.

### **d. Uso de cuentas de control**

La apertura de los sistemas integrados de contabilidad, debe ser lo suficientemente amplia para facilitar el control de los distintos momentos de las operaciones, así como de aquellos datos que, por sus características, no formen parte del sistema en sí; por ejemplo: control de existencias, control de consumo de gasolina, control de mantenimiento y otras operaciones; se deben diseñar los registros auxiliares que sean necesarios para controlar e informar al nivel de detalle que la operación requiera.

### **e. Depósitos inmediatos e intactos**

Según la tecnología utilizada, las recaudaciones pueden ser captadas por entes ajenos al ente beneficiario, quienes informan de la gestión y de las transferencias hacia la Cuenta Única.

Se debe crear mecanismo que permitan conocer, a la brevedad posible, el monto de las recaudaciones efectuadas, para evitar que se queden valores en poder de terceros, sin que se registren oportunamente en los sistemas integrados.

En los casos de recaudaciones directas de fondos privativos, esos valores deben ser depositados en forma inmediata e intacta, para evitar que se utilice el efectivo en operaciones ordinarias.

### **f. Uso mínimo de cuentas bancarias**

La aplicación del concepto de Cuenta Única dentro de los sistemas integrados de administración financiera, minimiza el uso de cuentas bancarias ya que, utilizando la tecnología disponible en el mercado, el pago se puede efectuar a través de transferencias bancarias, sin que se cuente con una chequera.

Sin embargo, en los casos necesarios, su uso debe ser limitado a las cuentas exclusivamente necesarias, para facilitar el control del movimiento y disponibilidad de fondos.

### **g. Uso de dispositivos de seguridad**

En los entes públicos que dispongan de equipos informáticos, mecánicos o electrónicos, formando parte de los sistemas integrados de administración financiera, deben crearse las medidas de seguridad que garanticen un control

adecuado del uso de esos equipos en el proceso de las operaciones, así como para que permitan la posibilidad de comprobación de las operaciones ejecutadas.

#### **h. Uso de indicadores de gestión**

El uso de indicadores de gestión que permitan medir el grado de control integral de las operaciones y su avance tanto físico como financiero, debe formar parte de los sistemas integrados, de tal manera que se puedan hacer análisis de la gestión que ayuden a reorientar las acciones, en los casos específicos.

### **10. Aplicables a la administración de personal**

La Administración de Personal requiere de criterios básicos para fijar técnicamente sus responsabilidades, para lo cual se aplicarán los siguientes Principios de Control Interno:

#### **a. Selección de personal capacitado**

Permite que cada puesto de trabajo disponga del servidor idóneo, seleccionado bajo criterios técnicos que se relacionen con su especialización, el perfil del puesto y su respectiva jerarquía, y dentro del marco legal correspondiente.

Las unidades administrativas encargadas de esta actividad, deberán coordinar con las unidades solicitantes, para que el proceso de selección sea el más adecuado a los intereses del ente público.

#### **b. Capacitación continúa**

Todo ente público deberá programar la capacitación de su personal en los distintos campos y sistemas integrados que funcionen en su interior, para fortalecer el conocimiento y garantizar eficiencia en los servicios que brinda.

Los entes públicos deberán coordinar con los entes rectores del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG), Ministerio de Finanzas Públicas y la Contraloría General de Cuentas, para la programación de la capacitación de su personal, en forma permanente, así como el seguimiento de la aplicación de lo aprendido.

#### **c. Vacaciones y rotación de personal**

Vacaciones y rotación de personal, generan la especialización de otros servidores y motiva el descanso anual de aquellos que hacen uso de este derecho; además permite el descubrimiento de nuevas ideas de trabajo y eventuales malos manejos. Todos los entes públicos, a través de las unidades administrativas respectivas, deben planificar anualmente el uso de vacaciones de todos los servidores, así como el reemplazo temporal de cada uno de ellos, para evitar el entorpecimiento de las operaciones.

#### **d. Caucciones (Pólizas de seguro)**

Cada ente público, especialmente en las áreas que tienen que ver con el manejo y custodia de valores y bienes del Estado, debe promover el uso de cauciones o



pólizas de seguro contra siniestros, de tal manera que se eviten pérdidas innecesarias, y se asegure la recuperación del bien.

### **III. ELEMENTOS DEL CONTROL INTERNO**

El Control Interno es global; sin embargo, sus elementos son identificables y se relacionan con los siguientes aspectos.

#### **11. El ambiente de control**

El ambiente institucional es uno de los elementos del control interno que, básicamente, tiene que ver con la imagen institucional y abarca la estructura del ente público, sus políticas, su planificación estratégica, el conjunto de operaciones, el personal, sus recursos y obligaciones, etcétera; sus componentes son los siguientes.

##### **a. Filosofía de control interno**

Se refiere al planteamiento concreto por parte de la administración, de la filosofía de control interno, los valores éticos de sus servidores, los valores corporativos, y las políticas y estrategias para su desarrollo, implantación y actualización permanente.

##### **b. Integridad y valores éticos**

Se refiere a las políticas, criterios y mecanismos que marcan las pautas que establecen los valores éticos institucionales que regulan la conducta de todo el personal de la organización.

##### **c. Competencia del personal**

Se refiere a los perfiles y requerimientos acerca de los conocimientos y habilidades que debe poseer el personal para cumplir adecuadamente sus tareas.

##### **d. Filosofía administrativa y estilo de operación**

Se refiere a los criterios técnicos y científicos que regularán el proceso de las operaciones, así como el estilo gerencial que debe imprimir el ejecutivo para cumplir con el proceso administrativo, en el marco de una planificación y control operacional, que incluya planes de desarrollo y los mecanismos de control y seguimiento, dentro del concepto de empresa en marcha

##### **e. Estructura organizacional**

La organización tiene que ver con una adecuada separación de funciones de carácter incompatible, tomando en cuenta los objetivos institucionales y de servicio que ésta brinda en el sector al que pertenece. La estructura organizacional debe responder a las necesidades de poner en ejecución las funciones del ente público, así como de controlar las mismas.

#### **f. Funcionamiento de la alta dirección**

Dependiendo del tipo de organización del ente, la definición del rol del cuerpo colegiado de más alto nivel (Junta de Directores, Comité de Auditoría, Comité de Finanzas, etcétera.), para que intervenga en las decisiones y conducción de las operaciones es fundamental, así como la creación de Comités que ejecuten y controlen áreas específicas, dentro del proceso administrativo y operacional.

#### **g. Métodos para fijar funciones y autoridad**

Las políticas y estrategias permitirán definir los métodos que faciliten la asignación de responsabilidades específicas y el establecimiento de la autoridad requerida para la ejecución de las actividades de cada servidor.

Dichas políticas y procedimientos, deben formar parte de un manual de organización y funciones.

#### **h. Métodos de control gerencial**

Debe definirse la responsabilidad y la autoridad de las distintas herramientas gerenciales para que realicen la supervisión de la ejecución de las operaciones, así como para la evaluación del control interno, las operaciones y sus resultados.

La definición, fijación, respaldo y autoridad de las herramientas gerenciales, así como los medios de información gerencial, deben quedar claramente establecidos y conocidos por todos los niveles operacionales, de tal manera que se cumplan oportunamente.

#### **i. Políticas y prácticas de administración de personal**

Con base en las políticas y estrategias institucionales, la definición de los criterios técnicos que permitan seleccionar, contratar, evaluar, promocionar y sancionar al personal, es de fundamental importancia en el desarrollo de las operaciones y el grado de eficiencia con que éstas se ejecuten.

#### **j. Influencias externas**

Los mecanismos de información gerencial deben proveer de los datos necesarios sobre eventos producidos por los cambios que se relacionan con la legislación, crecimiento institucional, leyes gubernamentales, normas internacionales, etcétera, que afecten las operaciones y la práctica del ente público, y que deben ser incorporados a los sistemas integrados y procedimientos, para garantizar la actualización permanente.

### **12. Evaluación de riesgos**

Este componente involucra la identificación y análisis de riesgos relevantes, como base para determinar la forma cómo tales riesgos deben ser manejados.

La evaluación de riesgos debe ser una responsabilidad ineludible para todos los niveles que están involucrados en el logro de objetivos y metas operacionales; para tal efecto es necesario establecer los siguientes aspectos:

#### **a. Objetivos de control**

Aparte de ser importante la fijación de objetivos en cualquier actividad, los objetivos de control interno, representan la orientación básica de todos los recursos y esfuerzos, y proporcionan una base sólida para un control interno efectivo, que se encaminan básicamente a los siguientes campos: Objetivos de operación, objetivos de información financiera, y objetivos de cumplimiento de la legislación.

#### **b. Evaluación de riesgos**

El establecimiento de un proceso de evaluación, mediante el cual se identifiquen, analicen y se manejen los distintos tipos de riesgos, forma parte de un buen ambiente y estructura de control interno.

Es necesario establecer un proceso suficientemente amplio que tome en cuenta sus interacciones más importantes entre todas las áreas al interior y exterior del ente público. El proceso debe incluir, sin importar la metodología, la estimación de la magnitud o significancia de los riesgos, la evaluación de la frecuencia en que éstos ocurren y el establecimiento de acciones periódicas.

#### **c. Manejo de cambios**

Esta actividad está enfocada a la identificación de los cambios que pueden influir en la efectividad de los controles internos, debido a que ciertos controles, diseñados bajo ciertas condiciones, pueden no funcionar favorablemente en otras. Es de vital importancia la identificación de las condiciones que pueden tener un efecto desfavorable sobre los controles internos, así como la seguridad razonable de que los objetivos sean logrados.

### **13. Los sistemas integrados contables y de información**

La integración de los sistemas tanto contables como de información es de mucha importancia en el control interno, debido a que integran información de otros subsistemas, y, a través de éstos, se pueden integrar, procesar, resumir, consolidar e informar de las operaciones tanto financieras como patrimoniales, así como para realizar evaluaciones específicas.

Los sistemas pueden estar integrados a la estructura organizacional, así como a las operaciones; sus componentes son los siguientes:

#### **a. Políticas Contables**

La definición de las políticas relacionadas con la contabilización de las operaciones es muy importante, por lo que se debe fijar con claridad, cuándo se reconocen y registran los ingresos y egresos, así como los compromisos del ente público, con relación a los presupuestos asignados, tomando como base los criterios desarrollados en el Sistema Integrado de Administración Financiera.

#### **b. Aplicación de principios contables**

El proceso de las operaciones debe contemplar los principios, normas de contabilidad, así como los procedimientos que los organismos rectores del SIAF-SAG, han desarrollado para el sector público, y aquellos de origen internacional que sean aplicables a cada ente público, según sus necesidades.

El Sistema Integrado de Administración Financiera, incorpora sus propios criterios técnicos para la contabilización e información de las operaciones.

#### **c. Adecuación a las Leyes**

El proceso de las operaciones debe estar enmarcado en la legislación general para el sector público y aquella que particularmente rige a la institución, además de aquellas que norman el Sistema Integrado de Administración Financiera.

#### **d. Registros Contables**

La existencia de registros contables para controlar e informar de la ejecución y resultado de las operaciones, debe responder a las necesidades de control e información dentro del contexto institucional y los distintos niveles de consolidación sectorial y nacional, bajo los criterios técnicos del Sistema Integrado de Administración Financiera.

#### **e. Información periódica**

La producción de información interna y externa debe ser oportuna y guardar relación con las necesidades de los diferentes niveles ejecutivos, su campo de acción y la autoridad asignada, así como para el control y agregación, integración y consolidación que realicen otros organismos, con base en la información que produzcan los sistemas integrados de administración y finanzas.

#### **f. Comunicación**

La producción de información no es suficiente si no se han diseñado los canales de comunicación tanto internos como externos.

Estos canales deben informar de los aspectos relevantes a todos los niveles necesarios para apoyar la toma de decisiones oportunas y confiables, y la evaluación de la gestión en todos los niveles institucionales, sectoriales y nacionales; la comunicación es de vital importancia para la toma de decisiones oportunas y correctas.

#### **g. Procedimientos de registro**

Los pasos empleados para registrar y controlar las operaciones, en términos de salvaguarda física y uso adecuado de los recursos, deben constar por escrito en un Manual General de Contabilidad, y en particular, para cada ente público o actividad gubernamental.

El diseño del Sistema Integrado de Administración Financiera, incluye los procedimientos de registro de las operaciones en forma centralizada en la Base de Datos Central (SIAF-CENTRAL), ubicada en el Ministerio de Finanzas Públicas, la

cual se alimenta desde las UDAF's de cada entidad, vía Internet, por medio del SICOIN WEB.

#### **14. Las actividades de control**

Es otro elemento del control interno, que garantiza que las operaciones se controlen e informen con base en las necesidades generales y específicas que se desprenden del contexto del ente público y sus sistemas integrados de administración y finanzas, se relacionan con los siguientes aspectos:

##### **a. Necesidad de controlar**

Los datos que se produzcan en las diferentes etapas del proceso, deben documentar adecuadamente el ingreso o egreso de los recursos del Estado, creando un marco óptimo para la seguridad e integración de la información, a través de los sistemas integrados de administración y finanzas.

La necesidad de controlar se basa, además, en los objetivos institucionales y el grado de autoridad que tiene cada ejecutivo en el proceso de toma de decisiones y rendición de cuentas.

##### **b. Necesidad de informar**

Basada en las necesidades de los distintos sectores y niveles jerárquicos, ya que cada uno de ellos necesita información específica para la toma de decisiones en forma oportuna, por lo que los sistemas integrados de administración y finanzas, deben producir los informes necesarios para cumplir con una gestión administrativa oportuna y eficaz.

Los sistemas contables, especialmente, producen información relativamente, útil, por lo que no se puede utilizar para todo; la información es incompleta y puede conducir a juicios equivocados.

Especialmente la información financiera, puede decir lo que ocurrió pero no dice lo que va a ocurrir en el futuro, por lo que resulta insuficiente para conducir adecuadamente a un ente público.

##### **c. Sistemas integrados de información**

Todos los sistemas que funcionan en un ente público, se encuentran integrados o entrelazados con las operaciones o con la estructura organizacional, y la tendencia es que, éstos, deben apoyar la implantación de estrategias y como medios efectivos para la realización de las actividades de los entes públicos.

La calidad e la información, está ligada directamente con la capacidad de la gerencia, y constituye un verdadero activo institucional, para lo cual debe tener ciertas características como: relevancia en el contenido, oportunidad, actualización, accesibilidad; en la medida en que los sistemas de información apoyen las operaciones, en esa misma medida, se convierten en medio útil de control.

#### **d. Necesidad de integrar, descentralizar o desconcentrar**

La centralización normativa y descentralización operativa contemplada en el Proyecto denominado Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG), debe tomar en cuenta los elementos sustantivos para que el ente público, adquiera la eficiencia operativa necesaria, fortaleciendo sus controles y agilizando sus acciones.

Sin embargo, en la medida de las necesidades y realidades institucionales de cada ente público, se debe procurar que:

- Se integren actividades, información, funciones, procesos, etc.;
- Se descentralicen procesos, funciones, controles, autoridad, etc.; y,
- Se desconcentren actividades, informes, supervisión, control, especialmente la autoridad en las distintas actividades, para facilitar el flujo continuo de las operaciones.

#### **e. Fijación de límites de actuación**

Como soporte de la ejecución de las funciones y el ejercicio de la responsabilidad y autoridad asignadas a un funcionario, los procedimientos deben establecer con claridad cuáles son los límites en su aplicación, tanto al interior como al exterior del ente público.

Las grandes actividades operativas dentro de una institución, deben quedar bien establecidas para que se pueda especificar los límites de actuación en lo que se refiere a la autorización, al registro y a la custodia de los bienes.

#### **f. Apoyo a la toma de decisiones**

Todo esfuerzo de control e información, deben constituirse en un respaldo para el ejecutivo en las decisiones que éste tome, y en el proceso de rendición de cuentas establecido para todos los niveles.

#### **g. Generar historia operacional**

Los procesos de control interno deben permitir crear la historia operacional, a más de que la información pueda ser controlada y conservada en los archivos en la medida de las necesidades y con base en las leyes específicas.

Los criterios de conservación de la documentación, deben formar parte de las medidas de control interno.

### **15. Supervisión y seguimiento del ambiente y estructura de control**

La gerencia debe realizar la supervisión y evaluación sistemática de los componentes y elementos que forman parte del ambiente y estructura de control interno, la evaluación debe conducir a la identificación de los controles débiles, insuficientes o necesarios, para promover el apoyo de la gerencia para su reforzamiento y actualización.

Los siguientes son los elementos que forman parte de este segmento:

**a. Actividades de supervisión**

Las actividades cotidianas de supervisión permiten observar si, efectivamente, los objetivos de control se están cumpliendo y si los riesgos se están controlando adecuadamente, a través de la comparación de los resultados, informes preparados al interior y exterior del ente público, registros contra existencias, manejo de riesgos, etcétera, lo cual permitirá detectar indicios de errores, fraudes o algún tipo de irregularidad.

**b. Evaluaciones independientes**

Los objetivos, extensión, enfoque y frecuencia de las evaluaciones, varían de un ente a otro, dependiendo de las circunstancias específicas.

Las evaluaciones pueden ser efectuadas por personal interno, por personal o instituciones externos, o por profesionales independientes especializados.

**c. Informes de deficiencias**

El proceso de información de las evaluaciones, debe ser dirigido a quienes manejan y tienen autoridad sobre las operaciones, para que tomen decisiones para mejorar las debilidades de control interno.

#### **IV. RESPONSABLES POR EL CONTROL INTERNO**

El control interno representa el contexto institucional. Por ésto, dentro de cada campo de acción, los distintos procedimientos involucran a los responsables de la ejecución de las funciones.

**16. La Gerencia (Ministros, Directores, Rectores, etcétera)**

Por ser el principal responsable de la existencia y mantenimiento del control interno al interior del ente público, la gerencia deberá:

- a. Diseñar la filosofía de control interno institucional, y una estrategia para su desarrollo a corto, mediano y largo plazos.
- b. Divulgar e instruir para que se apliquen las Normas Generales de Control Interno emitidas por la Contraloría General de Cuentas.
- c. Disponer el diseño de los procedimientos y las medidas de control interno complementarias, que permitan definir su propio ambiente y estructura de control interno de acuerdo a las circunstancias específicas del ente público, e informar a la Contraloría General de Cuentas.
- d. Solicitar periódicamente, la evaluación de los logros alcanzados utilizando todos los medios disponibles de control y seguimiento, que permitan mejorar y actualizar el control interno.

- e. Tomar las medidas correctivas que le permitan anular cualquier posibilidad de riesgos de errores o irregularidades o de uso indebido de los recursos institucionales, y optimizar el control interno.

## **17. Ejecutivos financieros**

A más de sus funciones típicas del área, deberán exigir la aplicación de las normas y procedimientos de control interno, para apoyar la prevención y detección de informes financieros fraudulentos.

## **18. Comité de Auditoría**

Este órgano tiene la facultad de cuestionar a la gerencia relacionado con el cumplimiento de sus responsabilidades, además de asegurar que se tomen las medidas correctivas necesarias.

## **19. Comité de Finanzas**

Contribuye a fortalecer el control interno a través de evaluar la consistencia de los presupuestos con los planes operativos.

## **20. Área jurídica**

Contribuye con la revisión de los controles y otros instrumentos jurídicos, con el fin de salvaguardar los recursos.

## **21. La Auditoría Interna**

La Unidad de Auditoría Interna tiene la responsabilidad de evaluar permanentemente toda la estructura de control interno, los sistemas operacionales y los flujos de información, para evitar que surja o se incremente el nivel de riesgo de errores e irregularidades, asegurando su solvencia actual y aquella impuesta por la dinámica necesaria de una organización.

Deberán informar oportunamente de cualquier anomalía para que la administración tome acciones correctivas en forma oportuna, con el objeto de minimizar los riesgos existentes.

## **22. Los funcionarios públicos**

Todo servidor público es responsable, en el campo de su competencia, por aplicar las Normas Generales de Control Interno y buscar e informar de nuevos métodos de trabajo que aumenten la eficiencia operacional y los controles de su área, así como denunciar irregularidades que conozcan y descubran como producto de su trabajo.

## **23. La Contraloría General de Cuentas**

Como Órgano Rector del Control Gubernamental, es responsable por establecer las Normas Generales de Control Interno (NGCI) que permitan:



- a. A cada ente público, definir su propio ambiente y estructura de control interno, basado en la complejidad, el ámbito de las operaciones, y las circunstancias presupuestarias propias de las mismas.
- b. Asesorar en la implantación de las Normas Generales de Control Interno, así como en la aplicación de las recomendaciones que emita la Unidad de Auditoría Interna y las firmas privadas que sean contratadas, para fortalecer el control interno.
- c. Evaluar periódicamente la existencia, implantación y actualización de los sistemas operacionales, y el control interno en todos los entes que conforman el sector público.

#### **24. Los Auditores independientes**

Todo auditor independiente o firma privada de auditores que sea contratada, para que realice trabajos de auditoría en el sector público, es responsable por evaluar el control interno para detectar los niveles de riesgo existentes en todos los elementos del control interno, e informar el resultado de su trabajo, incluyendo las recomendaciones respectivas para mejorar las deficiencias detectadas.

#### **25. Autoridades (Ejecutivas, Legislativas)**

Contribuyen mediante el establecimiento de requerimientos de control interno, a través del examen directo de las operaciones de la organización.

### **V. TIPOLOGIA DEL CONTROL INTERNO**

Los diferentes tipos de control interno existentes dentro de la administración pública, dependen de las áreas y del momento de su aplicación.

#### **26. Control Interno Administrativo**

Son los mecanismos, procedimientos y registros que conciernen a los procesos de decisión que llevan a la autorización de transacciones o actividades por la administración, de manera que fomenta la eficiencia de las operaciones, la observancia de la política prescrita y el cumplimiento de los objetivos y metas programados.

Este tipo de control sienta las bases para evaluar el grado de efectividad, eficiencia y economía de los procesos de decisión.

#### **27. Control Interno Financiero**

Son los mecanismos, procedimientos y registros que conciernen a la salvaguarda de los recursos y la verificación de la exactitud, veracidad y confiabilidad de los registros contables, y de los estados e informes financieros que se produzcan, sobre el activo, pasivo y patrimonio institucional.

#### **28. Control Interno Previo**

Son los procedimientos que se aplican antes de la ejecución de las operaciones o de que sus actos causen efectos; verifica el cumplimiento de las normas que lo

regulan y los hechos que las respaldan, y asegura su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la institución.

Es de suma importancia que se definan y se desarrollen los procedimientos de los distintos momentos del control previo ya sea dentro de las operaciones o de la información a producir.

Los distintos momentos que deben identificarse y desarrollar sus procedimientos, en todos los niveles que sean necesarios, se refieren al: control previo, control concomitante y control posterior interno.

## **29. Documentación del Control Interno**

El control interno se encuentra en todos los niveles y en todas las acciones y funciones, por tanto, debe estar respaldado por toda la legislación, sistemas, documentación de soporte, información y demás criterios utilizados en las operaciones, creando los archivos que las necesidades ameriten.

## **VI. RECTORIA DEL CONTROL INTERNO**

### **30. De la institución**

Como responsable primaria de la ejecución y control de las operaciones, en el marco institucional, deberá aplicar las Normas Generales de Control Interno y las medidas que deban incorporarse a los sistemas diseñados, para asegurar el cumplimiento de los requisitos mínimos operacionales tales como la aplicación de políticas, procedimientos, leyes, y reglamentos.

### **31. De la Contraloría General de Cuentas**

Como Órgano Rector del Control Gubernamental, según el mandato Constitucional y Legal, será quien emita las Normas Generales de Control Interno que complementen los sistemas que se diseñen e implanten en el sector público. Promocionará los cambios que introduzcan reformas para darle mayor eficiencia y garantizar que el proceso de rendición de cuentas sea claro y oportuno.

## **VII. NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO**

### **32. Definición**

Las Normas Generales de Control Interno, constituyen el elemento básico para desarrollar adecuadamente la organización, las políticas y los procedimientos que serán incorporados a los sistemas integrados de administración y finanzas, con el objeto de controlar las operaciones institucionales. Asimismo, constituyen el marco de referencia para evaluar la eficacia del control interno.

### **33. Objetivos**

Las Normas de Control Interno tienen como objetivos los siguientes:

- a. Dar las bases para estructurar el control interno en cada ente público.
- b. Orientar y fortalecer el control interno en cada ente del sector público, en el marco del concepto de Rendición de Cuentas.
- c. Permitir la evaluación del control interno y definir el grado de responsabilidad de los servidores en los diferentes niveles de la organización.
- d. Facilitar la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía de la administración pública.
- e. Permitir que los sistemas sean auditables para el desarrollo eficiente de la Auditoría interna y externa.

### **34. Importancia**

Las Normas Generales de Control Interno se consideran importantes porque:

- a. Sirven de guía en el desarrollo de procedimientos de control e información, y como parámetros para medir su eficiencia.
- b. Son uniformes y específicas para temas que son afines en todas las instituciones.
- c. Son indispensables para disponer de un buen ambiente de control interno institucional.
- d. Son obligatorias y su actualización y mantenimiento obedecen a la evolución institucional.

### **35. Fundamento de las normas**

El diseño de las Normas Generales de Control Interno, debe considerar la literatura técnica disponible emitida por los organismos internacionales de control, Universidades, autores destacados, auditores internos y externos, así como las condiciones y costumbres nacionales.

### **36. Ámbito de aplicación**

Las Normas Generales de Control Interno son parte integrante del Control Gubernamental que se aplicará en todo el sector público.

#### **a. En los sistemas operacionales**

Diseñados para la administración de los recursos públicos que comprende el funcionamiento de los sistemas de administrativos y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), compuesto por los subsistemas de: Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Contabilidad Integrada y los medios informáticos como soporte del proceso de información.

## **b. En el sector público guatemalteco**

Se extiende a todas las personas que tengan a su cargo la custodia y manejo de fondos públicos u otros bienes del Estado, del Municipio, de la Universidad, de las instituciones estatales autónomas, semiautónomas o descentralizadas, así como sobre las demás entidades o personas que reciban fondos del Estado y las que hagan colectas públicas.

El control interno, Involucra a todos los entes públicos que conforman los tres Organismos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y toda otra persona jurídica donde el Estado forme parte del patrimonio.

### **37. Compatibilización**

Todas las normas, disposiciones internas y procedimientos administrativos que se dicten o establezcan en cada institución, estarán en concordancia con las Normas Generales de Control Interno dictadas por la Contraloría General de Cuentas.

### **38. Obligatoriedad**

Las Normas Generales de Control Interno constituyen la base teórica para desarrollar el ambiente y estructura de control interno, por lo que, obligatoriamente, éstas se incorporarán en las regulaciones específicas del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), y en cualquier otro sistema en funcionamiento en cada institución del sector público

### **39. Mantenimiento y actualización**

Por ser de carácter técnico, las Normas Generales de Control Interno emitidas por la Contraloría General de Cuentas, serán revisadas periódicamente, a fin de garantizar su actualización, según el desarrollo de los sistemas de administración y los avances tecnológicos.

La máxima autoridad de cada institución tiene la responsabilidad de promocionar el mantenimiento y actualización de las Normas Generales de Control Interno, y sugerir los cambios, de ser el caso, a la Contraloría General Cuentas.

### **40. Emisión y divulgación**

La Contraloría General de Cuentas, es la responsable por la emisión, publicación y divulgación de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), y de asesorar para garantizar la implantación de las mismas en forma eficiente y oportuna en todos los entes del sector público.

### **41. Seguimiento**

La aplicación de las Normas Generales de Control Interno dictadas por la Contraloría General de Cuentas, será evaluada en forma permanente por la Unidad de Auditoría Interna de la respectiva institución y, en todos los casos, por el ejercicio de la auditoría externa gubernamental, a través del Sistema de Auditoría

Gubernamental (SAG), de lo cual se desprenderán acciones oportunas de actualización y mejoramiento.

#### **42. Estructura y contenido de las normas**

Su estructura obedece al proceso administrativo y a los subsistemas que componen el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), así como a otras actividades que se desarrollan en el sector público.

#### **43. Coordinación con otros organismos**

Tanto la Contraloría General de Cuentas como la institución, integrarán esfuerzos orientados a incorporar los avances técnicos a través de la coordinación con organismos internos y externos que tengan que ver con la materia.

### **VIII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

#### **44. Única.**

Para hacer viable oficialmente la implantación de las Normas Generales de Control Interno que se diseñen, y garantizar que exista coordinación con todos los niveles institucionales e interinstitucionales, la Contraloría General de Cuentas y el Ministerio de Finanzas Públicas, formarán comisiones de trabajo al interior de cada ente público, la misma que debe estar formada por todos los sistemas y subsistemas que forman parte del Proyecto SIAF, y aquellos que sean complementarios.