Enlace a Legislación Relacionada

GUÍA ESPECIALIZADA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN LOS MUNICIPIOS DE NICARAGUA

RESOLUCIÓN

Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N°. 11 del 20 de enero de 2020

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el Art. 155, numeral 1) de la Constitución Política de la República de Nicaragua[1], le corresponde a la Contraloría General de la República establecer el Sistema de Control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales.

[1] Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en la Gaceta Oficial No 32 Sumario del 18 de febrero de 2014

En cumplimiento de la Ley No. 681, "Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado"[2], la CGR emitió las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) que constituyen el marco de referencia mínimo obligatorio en materia de Control Interno, que los servidores de las entidades públicas tienen la responsabilidad de aplicar en sus procesos y actividades.

[2] Ley 681, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, publicada en la Gaceta No. 113 del 18 de junio del 2009

Las máximas autoridades de las Entidades tienen la responsabilidad de desarrollar e implementar sistemas de control interno que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la organización que dirigen a través de una administración eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos; y, que se conviertan en parte de la cultura institucional para la mejora continua.

Las NTCI fueron desarrolladas tomando como referencia el marco integrado COSO 2013, que permite una mayor cobertura de los riesgos a los que se enfrentan las instituciones, por lo que es necesario que los administradores y servidores públicos de todos los niveles de la organización alcancen un conocimiento amplio de los componentes, principios y puntos de enfoque que forman parte del sistema de control interno para su mayor comprensión y aplicación práctica.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

Con esta finalidad, la CGR ha realizado esfuerzos para apoyar el fortalecimiento del control interno de las entidades del Estado, sistematizando una serie de mecanismos para incrementar la eficiencia y equidad en las finanzas públicas y la confianza de la ciudadanía y cooperantes internacionales, en cuanto al buen uso de los recursos puestos a disposición del sector público.

En esta oportunidad, luego de un proceso de investigación y compilación de buenas prácticas de control interno, la CGR en cumplimiento a su mandato constitucional y legal emite la **"GUÍA ESPECIALIZADA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO DE LOS MUNICIPIOS"** que debe ser aplicada en todas las Alcaldías y Sector Municipal sujetas a su control de conformidad con la Ley No. 681.

La Guía en su contenido proporciona lineamientos basados en el marco integrado COSO 2013, para la implementación y desarrollo del sistema de control interno; y la evaluación de su efectividad dentro de los límites establecidos en las leyes, reglamentos, regulaciones y normas, es decir en búsqueda de mejorar la capacidad de los servidores públicos tomadores de decisiones para el fortalecimiento del Control Interno en las Alcaldías y Sector Municipal y cumplir sus objetivos y metas; y, facilitar los procesos de autoevaluación y rendición de cuentas.

Con la implementación de los sistemas de control interno SCI en los Municipios, se pretende, además, minimizar los riesgos, actuar con transparencia y evitar actos de corrupción. El éxito de este cometido dependerá de la estrecha colaboración de las municipalidades, con la implementación y actualización permanente y sistemática del control interno, así como de su personal involucrado en los procesos de administración pública para consolidar de manera conjunta, el manejo moderno y transparente de los recursos públicos, basado en principios éticos.

II. OBJETIVO

De acuerdo a los cambios del modelo de control interno denominado "Control Interno - Marco Integrado" COSO 2013, que se utilizó como referencia para la formulación de las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI)[3], resulta necesario actualizar las orientaciones para los Municipios, respecto al proceso de implementación del Sistema de Control Interno, con este propósito se establece como objetivo principal proveer lineamientos, herramientas y métodos para la implementación de los componentes que conforman el Sistema de Control Interno (SCI) definidos en las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI), mediante las siguientes acciones:

[3] Normas Técnicas de Control Interno de la Contraloría General de la República, publicada en la Gaceta No 67 del 14 de abril de 2015

- Disponer de una metodología desarrollada para evaluar el sistema de control interno en los Municipios que se encuentran bajo el ámbito de control de la CGR, con el

objeto de determinar su nivel de cumplimiento (madurez) y proponer acciones de mejora para fortalecer el SCI.

- Orientar el desarrollo de las actividades para la aplicación del modelo de implementación del Sistema de Control Interno en los Municipios, para el uso eficiente, transparente y adecuado de los recursos del Estado.

III. ALCANCE

La metodología contenida en esta guía permitirá evaluar el estado de implementación del SCI en los Municipios, con base en los cinco componentes del modelo COSO 2013: Entorno de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Supervisión-Monitoreo; con el propósito de determinar el nivel de cumplimiento (madurez) de estos componentes, identificar posibles áreas de oportunidad y sugerir acciones que fortalezcan el SCI para incidir en su eficacia.

La presente Guía será utilizada por los servidores públicos de las Alcaldías y Sector Municipal sujetos al control de la CGR de conformidad con lo establecido en los artículos 103, 104, y 105 de la Ley No. 681 “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado”, con el fin de crear las condiciones y normativas que regule su propio funcionamiento.

IV. MARCO LEGAL

De conformidad con los Artículos 154 y 155 numeral 1) de la Constitución Política, la Contraloría General de la República, es el Organismo Rector del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado y le corresponde establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales.

Según el literal a) del numeral 2, del Art. 9 de la Ley No. 681 “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado”, entre las atribuciones y funciones le corresponde a la CGR “... *Dictar políticas, normas, procedimientos y demás regulaciones para el funcionamiento del control interno”.*

En el Art. 30, numerales 1) y 5) de la citada Ley, en el Marco Normativo General para regular el funcionamiento del Sistema de Control y Fiscalización, se establece que la Contraloría General de la República expedirá: las Normas Técnicas de Control Interno NTCI, que constituyen el marco de referencia mínimo obligatorio en materia de control interno; y, las políticas, normativas, procedimientos, reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, guías metodológicas, instructivos y demás disposiciones necesarias para la aplicación del Sistema de Control y Fiscalización.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

En el numeral 1) del Artículo 32, de la Ley No. 681, “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado”, se establece que el Control Interno Institucional es responsabilidad administrativa de cada una de las Instituciones de la Administración Pública y según los Artículos 103 al 105 de esta misma Ley, se estipula que estas entidades tienen responsabilidad sobre la implantación, funcionamiento, actualización y aplicación del control interno.

De igual forma, en el Capítulo I, Marco Legal de las NTCI, numeral 1.4.2, inciso 5) y Capítulo III “Aspectos Administrativos”, numeral 3.2, incisos 1) y 2) las instituciones deben remitir a la Contraloría General de la República las certificaciones sobre los resultados de la autoevaluación semestral de sus Sistemas de Administración, respecto al cumplimiento de los requerimientos previstos en las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI).

En el mismo cuerpo normativo, Capítulo III “Aspectos Administrativos”, numeral 3.1 se establece que la aplicación de las NTCI será verificada por la Unidad de Auditoría Interna de cada Entidad y por la Contraloría General de la República en el ejercicio del control externo posterior.

En este contexto, la guía es consistente y guarda conformidad con las disposiciones legales y normativa vigente, con el propósito principal de apoyar a las Alcaldías y Sector Municipal, especialmente a los Alcaldes o Alcaldesas por ser estos responsables de implantar todo lo referente al control interno en todos los niveles jerárquicos, directivos y del personal que la conforma.

V. DESARROLLO DE LA GUÍA

1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTROL INTERNO (COSO 2013)

1.1 Concepto de Control Interno

El Artículo 33 de la Ley No. 681, define al control interno como:

"El 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:

1. Administración eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado;

2. Confiabilidad de la rendición de cuentas; y

3. Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

El control interno está presente en la mayor parte de la administración de una entidad. Comprende los planes, métodos y procedimientos utilizados para cumplir la misión, alcanzar las metas y objetivos y respaldar la gerencia basada en el desempeño. El control interno también contribuye a la defensa y protección de los activos y a la prevención y descubrimiento de errores e irregularidades. El control interno es sinónimo de control gerencial y ayuda a la administración pública para lograr los resultados deseados mediante un efectivo manejo de sus recursos. ”

En el Capítulo II. ASPECTOS TÉCNICOS DE LAS NTCI, en los numerales 2.1 y 2.2 DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DEL CONTROL INTERNO, se estableció la siguiente definición de control interno y otros conceptos, como fundamentos de las NTCI:

"Control Interno es un proceso integrado y dinámico llevado a cabo por la Máxima Autoridad, la Administración y demás personas de una Entidad, diseñado con el propósito de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos de la Entidad los cuales deberán ser ubicados en las categorías siguientes:

1. Administración eficaz, eficiente y transparente, de los recursos del Estado.

2. Confiabilidad de la información para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

3. Cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables. ”

Estos conceptos establecidos en la Ley No. 681 y en las NTCI, que se basan en el marco integrado de control interno COSO 2013, son concordantes al identificar al control interno como un **“proceso”**, ejecutado por **"personas”,** que solamente proporciona una **“seguridad razonable”** (no absoluta), en la consecución de **“objetivos”** de la entidad.

La interiorización de estos conceptos, contenidos en las disposiciones legales y normativas antes expuestas, es indispensable para su aplicación práctica al momento de implementar el control interno en la entidad.

1.2 Objetivos

En el marco integrado y en las NTCI, se categoriza a los objetivos en:

a) Operativos, deben reflejar el entorno institucional en que se desenvuelve la Entidad; y están relacionados con el uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos, para la consecución de los objetivos de la misma.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

b) Información, hace referencia a la calidad de la información financiera y no financiera, interna y externa, y puede abarcar aspectos de confiabilidad, oportunidad, transparencia u otros conceptos establecidos por las políticas propias de la Entidad.

c) Cumplimiento, relacionado con el acatamiento de las leyes y regulaciones aplicables por parte de la Entidad.

Estos objetivos están relacionados con la estructura de la entidad, su visión, misión, objetivos estratégicos y metas, que en conjunto crean el ambiente necesario para la implementación del Sistema de Control Interno.

1.3 Componentes, Principios y Puntos de Enfoque

Para apoyar a la entidad en sus esfuerzos para lograr sus objetivos, se dispone de cinco (5) componentes del sistema de control interno, diecisiete (17) principios y setenta y dos (72) puntos de enfoque, que representan los conceptos fundamentales asociados a los componentes.

En la estructura del control interno establecida en las NTCI, se identifican los componentes de:

- Entorno de Control

- Evaluación de Riesgos

- Actividades de Control

- Información y Comunicación

- Supervisión-Monitoreo

Entorno de Control

2.4.1 El Entorno de Control apropiado persigue establecer y mantener un ambiente mediante el cual, se logre una actitud positiva de respaldo de las personas hacia el Control Interno, crea conciencia en los Servidores Públicos de todos los niveles, sobre la relevancia de la integridad y los valores éticos, la necesidad de una estructura organizativa alineada en correspondencia a los objetivos de la Entidad, cultura de enfoque a riesgos y atención a los mismos, la adecuada asignación de responsabilidades para el logro de los objetivos de la Administración.

Principios relativos al Entorno de Control

Para el entorno de control, existen los cinco (5) principios siguientes:

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

1. La Entidad demuestra compromiso con la integridad y los valores éticos.

2. La Máxima Autoridad demuestra independencia de la dirección y ejerce la supervisión del desarrollo y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

3. La Máxima Autoridad establece supervisión en las estructuras, líneas de reporte y una apropiada asignación de autoridad y responsabilidad para la consecución de los objetivos.

4. La Máxima Autoridad demuestra compromiso para atraer, desarrollar y retener a profesionales competentes, en concordancia con los objetivos de la Entidad.
5. La Máxima Autoridad y la Administración definen las responsabilidades de los Servidores Públicos a nivel de Control Interno para la consecución de los objetivos.

En resumen, el *Entorno de Control*, es el conjunto de normas, procesos y estructura que constituyen la base para llevar a cabo el control interno de la entidad y que proporciona disciplina para apoyar al personal en la consecución de los objetivos.

Evaluación de Riesgos

2.4.2 Se centra en identificar y analizar los riesgos considerando su criticidad y tolerancia para la construcción de los objetivos de la Entidad, de tal forma, que se disponga de una base para dar respuesta a los mismos a través de una adecuada administración.

Principios relativos a la Evaluación de Riesgos

Para la evaluación de riesgos, se han definido cuatro (4) principios, así:

1. Las entidades definen objetivos con la suficiente claridad para permitir la identificación y evaluación de riesgos relacionados.

2. La entidad identifica riesgos para el logro de sus objetivos y los analiza como base para determinar cómo deben ser administrados.

3. La entidad considera la posibilidad de irregularidades en la evaluación de riesgos para el logro de objetivos.

4. La entidad identifica y evalúa los cambios que podrían afectar significativamente al sistema de control interno.

En resumen, la *Evaluación de Riesgos* provee las bases para identificar, analizar, calificar los riesgos (de fuentes internas o externas), que pueden impedir el cumplimiento de los objetivos institucionales y dar las respuestas apropiadas que

mitiguen su impacto en caso de materialización.

Actividades de Control

2.4.3 Establecer y ejecutar Actividades de Control, para contribuir a la administración de los riesgos en la consecución de los objetivos de la Entidad.

Principios relativos a las Actividades de Control

Existen tres (3) principios relativos a las actividades de control:

1. La entidad selecciona y desarrolla actividades de control que contribuyen en la mitigación de riesgos al logro de objetivos, a un nivel aceptable.

2. La entidad selecciona y desarrolla actividades generales de control sobre la tecnología, para apoyar el logro de objetivos.

3. La entidad implementa actividades de control a través de políticas que establezcan lo requerido y procedimientos que pongan estas políticas en acción.

En resumen, las *Actividades de Control* son acciones establecidas en todos los niveles de la entidad, en las distintas etapas de los procesos o actividades y en los sistemas de información, mediante la aplicación de políticas y procedimientos para responder a los riesgos que pudieran afectar el cumplimiento y logro de los objetivos.

Información y Comunicación

2.4.4 La información debe registrarse con las características de calidad y seguridad que se requiera de acuerdo con su tipo y medio de comunicación; presentando a la Máxima Autoridad y demás personal dentro de la Entidad de forma oportuna, útil para cumplir con sus responsabilidades, incluyendo las relacionadas con el Control Interno.

Principios relativos a la Información y Comunicación
Existen un total de tres (3) principios relativos a la Información y Comunicación:

1. La entidad obtiene o genera y utiliza información relevante, y de calidad para apoyar el funcionamiento del control interno.

2. La entidad comunica internamente información, incluyendo objetivos y responsabilidades sobre el control interno necesaria para soportar el funcionamiento del control interno.

3. La entidad se comunica con los grupos de interés externos en relación con los aspectos que afectan el funcionamiento del control interno.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

En resumen, la *Información y Comunicación* relevantes y confiables en relación con los eventos internos y externos, son necesarias para que la entidad lleve a cabo sus responsabilidades para el logro de sus objetivos.

Supervisión - Monitoreo

2.4.5 Evaluar el desempeño del Control Interno de manera continua y/o independiente; sus resultados son comunicados a los responsables de aplicar las medidas correctivas -incluyendo a la Máxima Autoridad según corresponda y supervisar que las deficiencias hayan sido corregidas correcta y oportunamente.

Principios relativos a Supervisión-Monitoreo

Para las actividades de supervisión-monitoreo, existen un total de dos (2) principios:

1. La entidad selecciona, desarrolla y realiza evaluaciones concurrentes o separadas para determinar si los componentes de control interno están presentes y funcionando.

2. La entidad evalúa y comunica las deficiencias de control interno de manera oportuna a los responsables de tomar acciones correctivas, incluida la máxima autoridad si corresponde.

En resumen, la *Supervisión-Monitoreo* son esenciales para mantener alineado el control interno con los objetivos, el entorno operativo, el marco legal aplicable, los recursos asignados y los riesgos asociados a su cumplimiento.

Las evaluaciones internas de la entidad y las independientes realizadas por auditores internos o externos, se utilizan para determinar si cada uno de los componentes del sistema de control interno están presentes y funcionando.

Cada uno de los principios que conforman los componentes, incluyen puntos de interés o enfoque, que tienen como propósito proporcionar material de orientación para el diseño, implementación y operación de los principios a los que se encuentran asociados. Los puntos de interés se consideran relevantes para la implementación del sistema de control interno, la CGR ha definido 72 puntos de enfoque en las NTCI.

En Anexo No. 01, se desglosan los componentes, principios y puntos de enfoque, que forman parte de la metodología desarrollada en la presente Guía.

1.4 Concepto de Sistema de Control Interno SCI

Es el conjunto de políticas, normas, planes, registros y métodos organizados, relacionados, que interactúan entre sí, y que se aplican en una entidad para la consecución de su misión y objetivos, en un ambiente ético, de mejoramiento continuo y cumplimiento de las disposiciones legales y regulatorias aplicables, en concordancia

con su actividad dentro de la estructura del Estado.

Contar con un SCI le beneficia a la entidad tener una seguridad razonable, no absoluta para:

- Lograr los objetivos y metas establecidos.

- Reducir los riesgos de corrupción.

- Promover el desarrollo organizacional.

- Lograr mayor eficiencia, eficacia y transparencia en las operaciones.

- Asegurar el cumplimiento del marco legal y normativo.

- Proteger los recursos y bienes del Estado, y su adecuado uso.

- Contar con información confiable y oportuna.

- Fomentar la práctica de valores.

- Promover la rendición de cuentas.

2. RESPONSABILIDADES Y ORGANIZACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO SCI

2.1 Responsabilidades del SCI

Según la Ley No. 681 “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado”, las Máximas Autoridades y Titulares; los Directores o Jefes de las Unidades Administrativas; y, los servidores de la entidad, son los responsables de asegurar la implantación, funcionamiento, aplicación y actualización del control interno.

En el Art. 35 de la citada Ley, se estipulan las formas de ejecución del Control Interno en: *Control Interno Previo,* que compete a los servidores públicos responsables de las operaciones de cada una de las Unidades Organizacionales de las Entidades; y, Control Interno Posterior, a los Directores o Ejecutivos de cada Unidad de la Entidad, quienes ejercen el control de las metas y objetivos alcanzados en las actividades bajo su competencia; y, el *Control Interno Posterior* Independiente, a cargo de la Unidad de Auditoría Interna.

Según las NTCI, el diseño y funcionamiento del Control Interno constituyen deberes de la Máxima Autoridad o el Titular de cada Entidad, quien deberá ordenar y cerciorarse que se efectúen los ajustes correspondientes en su acatamiento. La Máxima Autoridad

no debe perder de vista su responsabilidad por el direccionamiento de las políticas generales de la Entidad y la vigilancia del logro de objetivos y metas, lo cual revela su profunda implicación con el Control Interno.

Por su parte, la Contraloría General de la República, a través del control externo ejercido mediante la auditoría gubernamental establece la medida en que se han alcanzado las metas y objetivos en las entidades, evalúa el Sistema de Control Interno y formula recomendaciones que pone en conocimiento de la Administración, para que esta adopte las acciones correctivas necesarias para superar las debilidades o deficiencias encontradas.

En definitiva, el sistema de control interno está a cargo de la propia entidad, su implementación y funcionamiento es responsabilidad de sus autoridades y los servidores públicos que la conforman.

2.2 Organización para la Implementación, Funcionamiento y Evaluación del SCI

Una de las primeras acciones que deberá tomar el Alcalde o Alcaldesa, al asumir la dirección del Municipio, será definir la organización para la implementación, funcionamiento y evaluación del sistema de control interno.

Se inicia con el compromiso formal del Alcalde o Alcaldesa y el nivel Directivo de asumir esta responsabilidad a nivel institucional; y, la constitución de un Comité encargado de conducir el proceso.

Comité de Control Interno (Comité de Auditoría y Finanzas)

La CGR, para operativizar la implantación del SCI, en las NTCI, Apéndice 2, “Actividades de Control aplicables a los sistemas de administración, numeral 1.1.2, estableció que las entidades deberán constituir los *Comités de Auditoría y Finanzas*, que equivalen al Comité de Control Interno, los que tienen dependencia de la Máxima Autoridad.

Se estipuló en este cuerpo normativo, que en donde exista Auditor Interno, este servidor público deberá ser invitado para actuar en dicho Comité como asesor técnico con voz, pero sin derecho a voto. Asimismo, que se podrá invitar a otros servidores públicos a sus sesiones si fuese de interés su participación para el Comité de Auditoría y Finanzas, sin derecho a voto.

Además, que los servidores públicos miembros del Comité de Auditoría y Finanzas permanecerán por período indefinido mientras trabajen para la Entidad, y en caso de remoción, traslado o renuncia, serán sustituidos por los servidores públicos que los reemplacen en el cargo, salvo que por razones justificadas no puedan seguir perteneciendo a dicho Comité.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

Gráficamente, la organización para la Implementación, Funcionamiento y Evaluación del SCI, será la siguiente:

2.3 Funciones del Concejo Municipal, Alcalde/ Alcaldesa, Comité de Auditoría y Finanzas, Responsables de cada Unidad Administrativa/Directores o Gerentes de las Empresas Municipales y Servidores Municipales.

A continuación, se describen las principales funciones relacionadas con la estructura definida en el punto anterior, para la implementación del sistema de control interno:

3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DEL SCI

3.1 ANTECEDENTES

La Constitución Política de la República de Nicaragua, en su Título IX DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA, CAPÍTULO 1, DE LOS MUNICIPIOS, Artículos 175 al 179, establece el marco institucional de las municipalidades.

En este cuerpo legal se define al "Municipio" como una unidad base de la división política administrativa del País, con autonomía política administrativa y financiera regulada conforme a la Ley de Municipios que, entre otros aspectos, define las competencias en el desarrollo socio económico de su circunscripción y las relaciones con el gobierno central.

La Ley No. 40, Ley de Municipios y sus reformas[4], establecen en el Artículo 7, las siguientes competencias del gobierno municipal, relacionadas con su responsabilidad en la producción de bienes y servicios públicos, prestación y regulación:

[4] Ley No. 40, Ley de Municipios, publicada en la Gaceta No. 06 de 14 de enero de 2013

1).Promover la salud y la higiene comunal.

a. Realizar limpieza pública por medio de recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos.

b. Realizar drenaje pluvial y eliminación de charcas.

c. Coordinar la construcción y mantenimiento de puestos y centros de salud urbanos y rurales.

d. Participar en las campañas de higiene y salud preventiva.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

2) Controlar el funcionamiento seguro e higiénico de mercados, rastros y lavaderos públicos.

3) Autorizar fierros, guías de transporte y cartas de venta de semovientes.

4) Dictar normas de funcionamiento de los cementerios.

a. Construir, mantener y administrar los cementerios públicos.

b. Otorgar concesiones para construir o administrar cementerios privados.

5) La Planificación, normación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural.

a. Impulsar la elaboración de planes o esquemas de desarrollo urbano.

b. Delimitar el área urbana de la ciudad cabecera municipal y de las áreas rurales.

c. Regular y controlar el uso del suelo urbano según los planes de desarrollo.

d. Monitorear el uso del subsuelo.

e. Controlar el cumplimiento de las normas de construcción en general.

f. Garantizar el ornato público.

g. Ejercer las facultades de declaración de utilidad pública de los predios urbanos y baldíos.

h. Construir y dar mantenimiento a calles, aceras, andenes, parques y plazas.

6) Promover la cultura, el deporte y recreación - proteger el patrimonio arqueológico, histórico, lingüístico y artístico, a. Preservar la identidad cultural - artes, folklore, museos, exposiciones, ferias, fiestas tradicionales, bandas musicales, monumentos, sitios históricos, exposiciones culinarias.

b. Impulsar la construcción, mantenimiento y administración de bibliotecas.

c. Impulsar la construcción y mantenimiento de campos y canchas deportivas.

7. La prestación de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad.

a. Construir, mantener y administrar los acueductos y redes de abastecimiento

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

domiciliar.

b. Construir, mantener y administrar la red de alcantarillado sanitario, el sistema de depósito y tratamiento de las aguas negras.

c. Construir, mantener y administrar las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliar y público.

8) Desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales.

a. Emitir opinión a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales.

b. Percibir el 25% de los ingresos por otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencias sobre los recursos naturales.

c. Autorizar el mareaje y transporte de árboles y madera.

d. Declarar parques ecológicos para promover la conservación de los recursos naturales.

e. Participar en la evaluación de los estudios de impacto ambiental de obras y proyectos.

9) Impulsar y desarrollar de manera sostenible el turismo.

10) Promover el respeto a los derechos humanos, en especial de la mujer y la niñez.

11) Construir Comités Municipales de Emergencia en caso de desastres naturales.

12) Desarrollar el transporte y las vías de comunicación.

a. Construir y mantener puentes y caminos vecinales e intra municipales.

b. Impulsar, regular y controlar el servicio de transporte colectivo intra municipal, urbano y rural - administrar los terminales de transporte terrestre Ínter urbano y dictar las tarifas del transporte colectivo intra municipal.

c. Administrar puertos fluviales y lacustres.

d. Diseñar y planificar la señalización de las vías urbanas y rurales.

13) Todas las demás funciones que establezcan las leyes y reglamentos.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

El Registro del Estado Civil de las Personas, según el Artículo 8 de la citada Ley es una dependencia administrativa del Gobierno Municipal.

A estas responsabilidades de competencia propia establecidas en la Ley de Municipios, se incorporan otras de competencia compartida con entidades del Gobierno Central, como resultado de la descentralización o la asociación con otras municipalidades - Mancomunidades, para la realización de proyectos específicos, por ejemplo:

- La construcción y mantenimiento de puentes y caminos vecinales.

- La señalización de vías urbanas y rurales.

- El control del uso racional del medio ambiente y los recursos naturales.

- La participación en la evaluación de estudios de impacto ambiental de obras o proyectos.

- La promoción de derechos de la mujer y la niñez.

Las competencias descritas indican que los gobiernos locales desempeñan un papel preponderante en el proceso de desarrollo económico y de inversión pública del País, situación que requiere de recursos estatales provenientes del Presupuesto General de la República y de otros generados por su autogestión, que deben ser administrados eficientemente.

Por esta razón, la implementación del SCI se ha convertido en una necesidad para los 153 Municipios, **Anexo No. 05** para lograr sus metas y objetivos, a través de un sistema de control interno que apoye a las autoridades a cumplir con su misión, disposiciones legales y regulatorias; y, a generar y presentar información financiera y de gestión confiable que asegure el buen uso de los recursos públicos.

La CGR ha realizado varias acciones para fortalecer el sistema de control interno en las 153 municipalidades del País, que se encuentran categorizadas desde la letra “A” hasta la “H”, según el Artículo 10 de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, de la siguiente manera:

La CGR en el control externo posterior que realiza, ha identificado problemas recurrentes como los siguientes: estructuras organizacionales no alineadas a los objetivos institucionales; manuales de organización y funciones, manuales de procedimientos y normativa interna desactualizada o inexistente, que originan que se esté administrando con procedimientos informales; limitada utilización de instrumentos de planificación, control, medición, así como de administración de riesgos; ausencia de indicadores para la medición del desempeño institucional; inexistencia de controles en

sus diferentes áreas sustantivas y de apoyo, entre otras; por lo que la mayoría de municipalidades no han logrado ser eficientes.

En **Anexo No. 06**, se resumen las deficiencias más frecuentes detectadas por la CGR en el proceso de auditoría (sin que estas sean las únicas), las que fueron confirmadas en la fase de diagnóstico realizada, que permitieron identificar las principales áreas, procesos o actividades que requieren ser fortalecidas.

En la presente guía se desarrollará una metodología que facilite a las municipalidades, cualquiera sea su categoría, capacidades institucionales y características propias, a identificar y prevenir sus problemas y a gestionarlos.

3.2 ETAPAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL SCI

Para una adecuada implementación del sistema de control interno ya sea a nivel institucional como a nivel de los Sistemas de Administración, en una municipalidad, cualquiera sea su categoría, será necesario realizar las siguientes etapas:

PLANIFICACIÓN

Esta etapa se inicia con la formalización del compromiso del Concejo Municipal, Alcalde y la Alta Dirección, de asumir la conducción de la implementación del SCI, con el convencimiento de los beneficios que obtendrá el Municipio con dicho proceso.

- Declaración de Voluntad y Compromiso de las autoridades de la Municipalidad: manifestada a través de la suscripción de un Acta de Compromiso del Alcalde y todos los servidores públicos de la municipalidad **(Anexo No. 07)**, respecto de su responsabilidad de implementar el sistema de control interno, no solamente por el cumplimiento de las NTCI, sino con la convicción de que sin ellas, su proceso de dirigir el Municipio les significará enfrentar varios riesgos para el cumplimiento de los objetivos y la misión de la entidad.

El Alcalde y los servidores públicos municipales, deberán fomentar el respeto y apoyo al control, actuando con transparencia y orientando sus acciones al logro de los objetivos institucionales.

- Conformación y Funcionamiento del Comité de Control Interno (Auditoría y Finanzas): que se encargará de coordinar el proceso de implementación, cuyas funciones establecidas en las NTCI, le facultan planificar e implantar las acciones de control interno.

Todos estos pasos se efectuarán en forma previa a la aplicación de la metodología de evaluación, para lo cual el *Comité de Control Interno (Auditoría y Finanzas)*, elaborará el plan y cronograma de trabajo, ver **Anexo 02**, para la implementación y evaluación del SCI, que se realizará en base a la recopilación de información de control interno y

llenada la matriz de evaluación propuesta en esta guía (como punto de inicio), para conocer el estado actual del Municipio.

EJECUCIÓN

Para su cumplimiento se realizarán las siguientes actividades:

- Ejecución del Plan y Cronograma de Trabajo para la Implementación y Evaluación del SCI: Se efectuará el seguimiento del logro de los compromisos de la alta dirección definidos en el plan y cronograma de trabajo.

- Difusión del Plan de Implementación: a todo el personal del Municipio, a fin de sensibilizar y comprometer a los servidores en la implementación del SCI. Esta labor se realizará a través de talleres, reuniones o eventos en los que se dé a conocer los conceptos e importancia del control interno, así como las acciones que se emprenderán en el Municipio para su implementación.

Es importante que el personal que utilice la metodología de evaluación presentada en esta herramienta, conozca el entorno de la actividad municipal y adquiera los conocimientos básicos de COSO 2013, NTCI emitidas por la CGR y temas de administración de riesgos, que les facilite identificar los componentes, principios, puntos de enfoque para la aplicación del cuestionario y documentar con evidencias la evaluación correspondiente.

La implementación del SCI, es una función propia de la Alcaldía y Sector Municipal, no asumir este proceso puede generar que la gestión se oriente a intereses políticos o económicos del titular de turno; y, que los servidores públicos no se sientan parte del mismo, no trabajen en equipo y ejecuten lo que disponga la autoridad en función de sus prioridades.

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SCI

La Evaluación del Control Interno debe realizarse cada semestre según las disposiciones legales y normativa vigentes, por lo que cada Titular o Jefe de Área del Municipio, registrará la información, tomará las medidas correctivas que correspondan en cada caso, e informará al Comité de Control Interno (Auditoría y Finanzas) y éste al Alcalde, el nivel de implementación del control interno, así como la ejecución de las actividades desarrolladas y metas alcanzadas del Plan de Acción para fortalecer el mismo.

El plazo de entrega de la evaluación del control interno semestral (certificaciones) será definido por la CGR.

Los Responsables de las Unidades Administrativas o áreas del Municipio, responderán

los cuestionarios en su totalidad, los firmarán y entregarán al Comité de Control Interno (Auditoría y Finanzas).

El Comité de Control Interno (Auditoría y Finanzas) validará las respuestas de los cuestionarios y sus evidencias y preparará el "Informe de Evaluación del Sistema de Control Interno a Nivel de Entidad" y el Plan de Acción para gestionar las deficiencias, cuyos formatos se adjuntan en Anexos Nos. 11 y 04, respectivamente y los pondrá en conocimiento del Alcalde para su aprobación.

Igual procedimiento se aplicará para la evaluación del segundo nivel y se generarán los reportes denominados "Informe de Evaluación de los Sistemas de Administración" y Planes de Acción para cada Sistema, obtenidos directamente de la "Matriz de Evaluación de Control Interno de los Sistemas de Administración", los que se imprimirán y serán aprobados por el Alcalde/Alcaldesa, para luego ser remitidos a la CGR. Ver formatos en Anexos 12 y 13 (del 1 al 8).

SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DE ACCIÓN

La ejecución del Plan de Acción, los avances y seguimiento será responsabilidad de los Responsables de las Unidades Administrativas del Municipio, en su ámbito de acción, quienes mantendrán los registros de cada actividad y serán supervisados por el Comité de Control Interno (Auditoría y Finanzas).

3.3 NIVELES DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La metodología presentada en esta Guía plantea la implementación del Sistema de Control Interno en dos niveles:

- Implementación a nivel de Entidad - Municipio.
- Implementación a nivel de Sistemas de Administración.

De acuerdo a estos dos niveles, se desarrollaron dos matrices para la evaluación del Control Interno en los Municipios:

- Nivel 1: ***"Matriz de Evaluación del Sistema de Control Interno en los Municipios",*** que contiene un cuestionario de **49** preguntas, fundamentadas en los 5 componentes, sus 17 principios asociados y los puntos de enfoque que se consideraron relevantes para las municipalidades, basados en el Modelo COSO 2013.

- Nivel 2: ***"Matriz de Evaluación de Control Interno a los Sistemas de Administración"*** que contiene un cuestionario de **125** preguntas, fundamentadas en los sistemas de administración de las NTCI; con enfoque a los problemas más recurrentes de los Municipios, identificados en **Anexo No. 06.**

Cada una de las matrices, tiene su instructivo para facilitar la aplicación de la

evaluación e implementación del control interno.

IMPLEMENTACIÓN A NIVEL DE ENTIDAD - MUNICIPIO

Se iniciará con el diseño e implementación de aquellos controles que están a nivel general del Municipio, como una fase previa a la implementación de los *Sistemas de Administración,* previstos en las NTCI.

En este nivel de implementación, el Municipio deberá formular y aplicar las políticas y normativas de control necesarias para la salvaguarda de los objetivos institucionales, tomando en cuenta la naturaleza de sus operaciones.

A continuación, se describen detalladamente cada uno de los componentes señalados en las NTCI y se proponen herramientas, políticas y buenas prácticas de control que ayuden a la gestión de los Municipios en el proceso de implementación.

Implementación del componente: Entorno de control

De acuerdo con las NTCI, la importancia de este componente radica en el establecimiento de la estructura de la entidad, líneas de reporte y asignación de autoridad y responsabilidades de los servidores quienes han de actuar bajo principios y conductas apropiadas. El entorno de control es la base que sostiene a los demás componentes del control interno.

En la Guía, para este componente se plantean preguntas que permiten evaluar la existencia de los siguientes documentos de gestión que aportan al proceso de implementación:

- Código de Ética aprobado y difundido

- Código de Conducta aprobado y difundido

- Formularios de Compromiso

- Procedimientos para la identificación y solución de desviaciones a las Normas de los Códigos de Ética y Conducta.

- Actas de Reuniones del Comité de Auditoría y Finanzas del Municipio

- Organigrama Institucional

- Manual de Clasificación de Cargos (de Puestos)

- Manual de Organización y Funciones, MOF

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

- Manual de Normativas y Procedimientos de Recursos Humanos (selección, inducción, evaluación, capacitación, rotación y promoción del personal)

- Planes de Carrera de los servidores públicos

- Normativa de Evaluación al desempeño laboral

Estos instrumentos identificados en este componente, constituyen la base o el cimiento sobre el cual funcionará la entidad.

Es preciso señalar las situaciones que se producirían si no se implementan estos instrumentos de gestión en los Municipios:

- La gestión municipal puede orientarse a los intereses políticos o económicos de sus titulares.

- Las actividades se ejecutarán según lo que disponga la autoridad en función de sus prioridades.

- El personal no tiene conocimiento de los valores y principios institucionales.

- Los servidores públicos actuarán bajo sus propios códigos de conducta y prioridades personales.

- Impunidad frente a la comisión de delitos o faltas administrativas en perjuicio de la municipalidad.

- Desconocimiento de las funciones, atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos para conseguir los objetivos institucionales.

- Las capacidades de los servidores públicos se disminuyan en perjuicio del Municipio y de la calidad de los servicios públicos que se prestan.

- Desactualización de los servidores públicos o desconocimiento de temas importantes para la gestión municipal.

- Contrataciones de personal con un perfil que no se ajuste a las necesidades de la Municipalidad que generen desconocimiento o falta de competencia de los servidores en el cumplimiento de sus funciones.

- Personal de carrera desmotivado y poco comprometido con los propósitos institucionales, que se limitará al cumplimiento de funciones, sin que se genere un trabajo en equipo.

Implementación del componente: Evaluación de Riesgos

Para implementar este componente el Municipio deberá aplicar una metodología para la administración de riesgos: identificando, analizando, valorando y dando respuesta a los riesgos a los que está expuesta la organización, optimizando los recursos disponibles a través de la minimización de las pérdidas que pudieran presentarse.

Para implementar este componente, el Municipio requiere los siguientes instrumentos de gestión:

- Plan Estratégico

- Plan Operativo Anual integrado con el Presupuesto

- Metodologías para la Elaboración, Seguimiento y Evaluación de los Planes Estratégico y Operativo.

- Metodología para el proceso de administración de riesgos.

- Política de Riesgos.

- Matriz de Riesgos.

- Inventario de Riesgos de la Entidad.

- Plan de Tratamiento o Mitigación de Riesgos.

- Lineamientos para identificar y evaluar posibles irregularidades.

- Reportes de revisiones periódicas para reducir los riesgos de errores e irregularidades.

- Reportes de monitoreo del entorno interno y externo.

Las situaciones que se producirían por la no implementación de estos instrumentos de gestión, serían las siguientes:

- No se logren los objetivos institucionales de mediano y largo plazo, se solucionen los problemas del día a día con una cultura de corto plazo.

- No sea posible medir la gestión del Municipio, los resultados, efectos o impactos que podrían visualizarse a través de los indicadores diseñados en el sistema de planificación.

- Se produzcan ineficiencias en las actividades y en la asignación presupuestaria al no tener objetivos definidos de mayor alcance.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

- No se conozcan los riesgos, su probabilidad de ocurrencia y el impacto negativo que puedan tener en la gestión municipal.

- No se pueda planificar la mitigación o prevención de los factores internos o externos que afecten al Municipio.

- Se priorice la práctica tradicional de atender los problemas urgentes según vayan apareciendo y no se actúe de manera preventiva atendiendo los temas importantes.

- Los riesgos sean más difíciles de manejar al momento de presentarse, sus efectos se produzcan en toda su magnitud, con consecuencias negativas para el Municipio.

- Se produzcan riesgos de errores e irregularidades por falta de revisiones periódicas a las áreas susceptibles de fraude.

Implementación del componente: Actividades de Control

La implementación del componente Actividades de Control estará relacionada con el anterior componente de Evaluación de Riesgos y deberá ser aplicada de manera conjunta y en forma continua, por lo que algunos instrumentos de gestión pueden contribuir a los dos componentes.

Para implementar este componente, el Municipio requiere los siguientes instrumentos de gestión:

- Manual de procedimientos administrativos por cada Unidad Organizativa de la Entidad.

- Manual de Normativas y Procedimientos de Recursos Humanos (selección, inducción, capacitación, rotación y promoción del personal).

- Tabla de Niveles de Autorización incluidas en el Manual de Procedimientos o Manual de Organización y Funciones.

- Inventario o detalle de los sistemas informáticos existentes en la Entidad.

- Plan de Mitigación de Riesgos de Tecnología de Información TI.

- Plan Estratégico y Operativo de TI.

- Normas de Seguridad de TI.

- Estudios o informes de adquisición de los sistemas o aplicaciones y hardware.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

- Planes de Mantenimiento de TI.

- Políticas y Planes de Contingencia de TI.

- Informes o reportes de las revisiones de actividades (indicadores).

- Reportes de resultados de las acciones correctivas.

Las situaciones que se producirían por la no implementación de estos instrumentos de gestión, serían las siguientes:

- Errores u omisiones en la ejecución de las actividades y tareas de la municipalidad, por no estar formalmente establecidos los procedimientos.

- Discrecionalidad de los servidores públicos en la toma las decisiones, así como indefinición de sus responsabilidades.

- Potenciales riesgos que podrían generar fraudes en contra de la municipalidad por falta de controles y segregación de funciones.

- Los bienes de la entidad expuestos a riesgos de pérdida, deterioro, mal uso o sustracción.

- Alta probabilidad de ocurrencia de errores u omisiones en las actividades o tareas por falta de procedimientos de verificación o conciliación de las operaciones.

- No se cuente con información del desempeño de la municipalidad y tampoco se brinde información a los usuarios.

- Actividades sin documentación sustentatoria ni evidencia material de las verificaciones de las acciones realizadas.

- Informalidad al tomar decisiones con autorizaciones verbales y manejo discrecional de las transacciones: sin registros y documentos de respaldo.

- No se detecten a tiempo las deficiencias y se pierda la oportunidad de tomar acciones correctivas o mejoras a las actividades que realizan las diferentes áreas de la municipalidad.

- Uso indebido de la base de datos e información institucional, exponiéndola a daños, pérdida o sustracción, por falta de controles de acceso y seguridades.

Implementación del componente: Información y Comunicación

El presente componente tiene como objetivo establecer los mecanismos, métodos y

soportes de la información y comunicación para lo cual se han establecido algunos instrumentos de gestión que puedan permitir su implementación, que se describen a continuación:

- Normativa de manejo de información Interna y Externa.

- Políticas y Procedimientos para el control de procesamiento de datos y obtención de información de calidad.

- Reportes financieros contables y presupuestarios.

- Manual de Procedimientos Financieros.

- Procedimiento para solicitar mejoras en los sistemas por requerimiento de los usuarios.

- Registros de revisión periódica o actualización de los sistemas de información.

- Manual de información y comunicación.

- Actas de reuniones con resultados del seguimiento de las acciones correctivas y preventivas.

- Mecanismos y canales de denuncias internas.

- Actas de reuniones sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la Unidades de Auditoría Interna, Externa, Pares, Funcionales Inter áreas, Proveedores, etc.

- Mecanismos y canales de denuncias externas.

- Normas de mantenimiento y actualización del portal web (Ley de Transparencia).

Las situaciones que se producirían por la no implementación de estos instrumentos de gestión, serían las siguientes:

- Los servidores públicos utilizan medios distintos, informales y de acuerdo a su criterio, por la falta de regulación de los procedimientos de comunicación interna.

- La generación de la información es desordenada con formatos y tipos de uso diferentes.

- El archivo documental, la información histórica son vulnerables a daños, pérdidas, sustracciones o uso indebido.

- Riesgo de discrecionalidad y desorden en el uso de medios de comunicación

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

externa, falta de formalidad y protocolo en las relaciones Inter institucionales.

- Deficiente comunicación con la población usuaria de los servicios con consecuencias negativas para la municipalidad.

- Interpretaciones equivocadas y pérdida de confianza en las autoridades del Municipio porque la población desconoce las actividades desarrolladas, los recursos utilizados, las metas alcanzadas, por falta de comunicación y transparencia.

Implementación del componente: Supervisión-Monitoreo

El presente componente permitirá evaluar y monitorear la adecuada implementación de los controles y su funcionamiento. A continuación, se señalan los instrumentos para su implementación:

- Evaluaciones de Unidades de Auditoría Interna, Externa, Pares, Funcionales Inter áreas, etc.

- Procedimiento de supervisión y monitoreo a las deficiencias de control interno para realizar las acciones correctivas.

- Autoevaluaciones de control interno.

- Plan de Acción para fortalecer el control interno.
- Actas de reuniones del Comité de Control Interno (Auditoría y Finanzas). Normativa de su funcionamiento.

- Comunicaciones a los responsables sobre las deficiencias detectadas en el monitoreo, para que tomen acciones correctivas.

- Informes al Alcalde sobre la adopción de medidas correctivas.

- Informes de cumplimiento de recomendaciones de Auditoría Interna, Externa, otros.

Las situaciones que se producirían por la no implementación de estos instrumentos de gestión, serían las siguientes:

- La entidad se exponga al riesgo de no cumplir los objetivos institucionales y de desconocer el nivel de desempeño de las diferentes Unidades Organizativas, al no contar con la revisión periódica de sus actividades.

- El Municipio no tome acciones, correctivos, ajustes y mejoras de las actividades que se ejecutan en el marco del Plan Operativo Anual y Presupuesto.

- Dificultad en la implementación oportuna de correctivos y mejoras de la gestión del

Municipio.

- Responsabilidades administrativas de los servidores públicos por no cumplimiento oportuno de las recomendaciones de auditorías efectuadas.

Los instrumentos de gestión planteados en este nivel de implementación, constituyen las “Evidencias” que se registran en la “Matriz para la Evaluación del Sistema de Control Interno de los Municipios” y que luego forman parte del Plan de Acción para fortalecer el control interno en dichas entidades.

Nivel 1: ***“Matriz de Evaluación del Sistema de Control Interno en los Municipios”***

En este nivel las preguntas del cuestionario de la matriz están orientadas a identificar la existencia de los puntos de enfoque relevantes para la implementación del SCI, por lo que, las autoridades del Municipio tienen la responsabilidad de conocerlos y cumplirlos.

El total de preguntas por Componente se detallan a continuación:

Criterios y Parámetros de Evaluación

Para la evaluación del control interno se determinaron los siguientes criterios y parámetros:

a) Para la valoración de las respuestas a las preguntas y su evidencia documental, se determinaron parámetros cuantitativos y cualitativos aplicados al análisis de la información y la determinación del puntaje a ser asignado a cada una de ellas.

b) En esta guía se presentan 3 criterios de medición por niveles: “Punto de Enfoque”, “Principio” y “Componente”, tomando en cuenta la estructura del SCI bajo COSO 2013.

Puntos de Enfoque:

Los puntos de enfoque o “puntos de interés” como los denomina el Marco COSO 2013, son características importantes de los principios y se consideran requisitos asociados a los mismos, por esa razón se despliegan en la Matriz de Evaluación bajo cada principio y componente.

Para calificar cada punto de enfoque, se han considerado 5 puntos en total.

Para determinar el puntaje de valoración de cada punto de enfoque, se analizarán las preguntas y la información obtenida como evidencia. Para tal efecto se determinaron los siguientes criterios de valoración cualitativos y los parámetros cuantitativos:

- La respuesta de la celda “Existe” tiene dos opciones de valoración: Si= 1 o No = 0

puntos.

- La selección del “Tipo de Documento”: manual, política, lineamiento, norma, procedimiento, etc., que responde a la pregunta formulada, tiene la valoración de un punto.

- “Aprobado por (Cargo)”, es el cargo seleccionado de la autoridad responsable de la aprobación o emisión del documento (manual, política, lineamiento, norma, procedimiento, etc.), tiene la valoración de un punto.

- La "Fecha de Aprobación” del documento que fue emitido o aprobado la herramienta asignará la valoración de 1 punto, de no contar con una respuesta asignará un valor de 0 puntos.

- Los medios o mecanismos de "Difusión/Comunicación: Interna o Externa” seleccionados, tendrá la valoración de un punto.

Por lo tanto, la valoración del punto de enfoque será igual a la sumatoria horizontal de los valores calificados con los criterios antes indicados, cuyo valor máximo será 5 y mínimo 0, en caso que el requerimiento no exista.

Principios:

La valoración de cada **principio** se obtiene del promedio de las calificaciones de los puntos de enfoque que conforman el principio.

Componentes:

La valoración de cada componente se obtiene del promedio de las calificaciones de los principios que conforman el componente.

Nivel de Cumplimiento del SCI:

La calificación del nivel de cumplimiento del SCI del Municipio, se obtiene del promedio de las calificaciones de los cinco componentes que conforman el sistema.

Los rangos de valoración para determinar el nivel de cumplimiento (madurez del sistema de control interno), son ALTO, MEDIO y BAJO, dependiendo de la calificación obtenida en la Matriz de Evaluación, y dan como resultado el estado y progreso de los controles internos del Municipio, lo que le permitirá tomar acciones para superar las deficiencias detectadas oportunamente.

Evidencias de Cumplimiento de los Puntos de Enfoque

En el proceso de evaluación e implementación del SCI efectuado en el Municipio, los puntos de enfoque calificados deberán estar sustentados en información y documentación que evidencie su cumplimiento, por lo que, tanto los *Directivos (Responsables) o Jefes de Área*, se asegurarán de obtener dicha evidencia documental.

Un aspecto importante a indicar es que las disposiciones legales o normativa interna pueden ser consideradas como evidencia, cuando a través de ellas se acredite el cumplimiento de algún punto de enfoque del SCI. Por esa razón, es necesario que la Entidad identifique y clasifique la información relacionada con los controles establecidos para los procesos o actividades de la Municipalidad, a manera de ejemplo se presenta el **Anexo No. 08.**

Las técnicas para obtener estas evidencias podrán ser: verbales, oculares, documentales y escritas.

Las evidencias documentales y/o electrónicas serán las que prueben el nivel de cumplimiento del SCI, por lo que deberán cumplir características y elementos que sustenten su autenticidad. Para tal efecto, el Titular o Jefe de Área solicitará a cada servidor responsable de la implementación de los puntos de enfoque, principio y componente, la información en un plazo adecuado para el análisis de las mismas.

Para documentar las evidencias de cada punto de enfoque se propone el **Anexo No. 09**, "Resumen de Componentes, Principios, Puntos de Interés Coso 2013, Puntos de Enfoque Nicaragua, Cuestionario de CI y Evidencias de Cumplimiento".

Plan de Acción para la Implementación del SCI

En la "Matriz para la Evaluación del Sistema de Control Interno de los Municipios", el servidor público municipal, como resultado de la calificación del nivel de cumplimiento de los puntos de enfoque, principios y componentes, obtiene una hoja con las deficiencias del control interno, lo que le permite elaborar el Plan de Acción para gestionarlas, e implementar las mejoras y efectuar los correctivos necesarios para superarlas.

IMPLEMENTACIÓN A NIVEL DE SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN

En el Apéndice II, de las Normas Técnicas de Control Interno publicadas por la CGR en la Gaceta No. 67 del 14 de abril de 2015, bajo la denominación "ACTIVIDADES DE CONTROL APLICABLES A LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN", se emitieron normas técnicas para los sistemas de administración: Organización Administrativa, Administración de Recursos Humanos, Planeación y Programación, Presupuesto, Administración Financiera, Contabilidad Integrada, Contratación y Administración de Bienes y Servicios, Inversiones en Proyectos y Programas, y Tecnología de la

Información.

La implementación del sistema de control interno en los" Sistemas de Administración" constituye un segundo nivel y tiene como finalidad el mejoramiento de los controles en las actividades y áreas que se encuentran incluidas en esta agrupación de las NTCI.

El Sistema de Administración denominado "Organización Administrativa", que considera entre sus normas la mayoría de elementos de los componentes del marco integrado COSO 2013, es evaluado a nivel de Entidad, por lo que no forma parte de este segundo nivel.

Para la implementación del SCI en este segundo nivel, es fundamental que la entidad defina los procedimientos, la secuencia lógica de las actividades y tareas que realiza, los enliste, verifique su funcionamiento y proceda a elaborar los manuales de procedimientos por cada Área o Unidad Administrativa.

Por esta razón, en la "Matriz de Evaluación del Sistema de Control Interno a los Sistemas de Administración" la primera pregunta se refiere a la existencia y establecimiento formal de estos documentos.

Los lineamientos generales para la elaboración o actualización de los manuales de procedimientos deberán incluir entre otros aspectos: la identificación de la base legal aplicable (leyes, acuerdos, decretos, normativas, manuales internos), la unidad administrativa responsable de cada actividad, el documento que se genera, tiempo de duración, formatos y diagramas de flujo a fin que se pueda visualizar gráficamente y en forma consecutiva el desarrollo de una actividad determinada.

El describir y documentar cada una de las actividades de la entidad implica también identificar aquellos controles que permiten lograr los objetivos y metas. Los controles deberán estar conformados por el conjunto de acciones o mecanismos definidos para prevenir o reducir el impacto de los eventos que pongan en riesgo su adecuada ejecución.

Es recomendable establecer los criterios y parámetros necesarios para el diseño de los controles en las actividades del Municipio.

La aplicación de la "Matriz de Evaluación de Control Interno a los Sistemas de Administración", le permitirá al Municipio identificar las deficiencias de las actividades o áreas de gestión que requieren atención y que son recurrentes en su accionar; y, proponer un plan para implementar actividades de control que eliminen o disminuyan los problemas detectados.

Nivel 2: ***"Matriz de Evaluación de Control Interno a los Sistemas de Administración"***

La metodología propuesta en la Guía comienza con implementar el SCI a nivel de Entidad, para luego descender a implementar los controles que regulan los Sistemas de Administración a un segundo nivel.

La Matriz de Evaluación de Control Interno a los Sistemas de Administración tiene en su contenido un cuestionario de 125 preguntas, distribuidas de la siguiente manera:

El cuestionario en cada Sistema de Administración, tiene por finalidad obtener información y evidencias para determinar la existencia de los controles internos e identificar áreas de oportunidad que puedan incidir en el fortalecimiento de dicho sistema.

Criterios y Parámetros de Evaluación

El modelo de evaluación considera: la matriz que contiene el cuestionario; parámetros de valoración cuantitativos; criterios para la valoración de las respuestas, y rangos de valoración.

La valoración dependerá del análisis de las respuestas que se dé a cada una de las preguntas del cuestionario y de la información que se presente como evidencia de su cumplimiento.

Los criterios y parámetros para la evaluación serán los siguientes:

Preguntas

Para calificar cada pregunta, se han considerado 5 puntos en total, con una valoración similar a la utilizada en la matriz de evaluación a nivel de entidad:

- La respuesta de la celda **"Existe"** tiene tres opciones de valoración: Si = 1 o No = 0 puntos, y N/A No Aplicable, que no tendrá ningún valor.

- La selección del **"Tipo de Documento":** manual, política, lineamiento, norma, procedimiento, etc., que responde a la pregunta formulada, tiene la valoración de un punto.

- ***"Aprobado por (Cargo)"***, el cargo seleccionado de la autoridad responsable de la aprobación o emisión del documento (manual, política, lineamiento, norma, procedimiento, etc.), tiene la valoración de un punto.

- ***La "Fecha de Aprobación"*** del documento que fue emitido o aprobado, la herramienta asignará la valoración de 1 punto, de no contar con una respuesta asignará un valor de 0 puntos.

- Los medios o mecanismos de ***"Difusión/Comunicación"***. Interna o Externa, seleccionados, tendrá la valoración de un punto.

Por lo tanto, la valoración de cada pregunta se dará por la sumatoria horizontal de los criterios calificados en las celdas antes indicadas, cuyo valor máximo será 5 y mínimo 0, en caso que el requerimiento no exista.

Sistemas de Administración

La valoración de cada Sistema de Administración se obtiene del promedio de todas las calificaciones de las preguntas que conforman el sistema, por ejemplo: El Sistema de Administración de Recursos Humanos tiene 21 preguntas, por lo tanto, el nivel de cumplimiento del control interno de ese sistema será el promedio de la calificación obtenida de dichas preguntas.

Nivel de Cumplimiento Global de Control Interno de los Sistemas de Administración:

La calificación del nivel de cumplimiento del control interno de los Sistemas de Administración del Municipio, se obtiene del promedio de las calificaciones de los ocho sistemas.

Los rangos de valoración para determinar el nivel de cumplimiento (madurez del control interno), son ALTO, MEDIO y BAJO, dependiendo de la calificación obtenida en la Matriz de Evaluación de Control Interno a los Sistemas de Administración, y dan como resultado el estado y progreso de los controles internos del Municipio, lo que le permitirá tomar acciones para superar las deficiencias detectadas oportunamente.

Evidencias de Cumplimiento de las Preguntas de los Sistemas de Administración

En el proceso de evaluación e implementación del control interno en los Sistemas de Administración, las preguntas respondidas afirmativamente deberán estar sustentadas en información y documentación que evidencie su cumplimiento, por lo que, tanto los Directivos (Responsables) o Jefes de Área, se asegurarán de obtener dicha evidencia.

Para documentar las "Evidencias de Cumplimiento " de cada pregunta planteada en la Matriz de Evaluación de Control Interno a los Sistemas de Administración, en el **Anexo No. 10**, "Evidencias de Cumplimiento de los Sistemas de Administración", se detallan las 125 preguntas con sus respectivas evidencias.

Plan de Acción para la Implementación del Control Interno en los Sistemas de Administración

Para facilitar a los servidores públicos del Municipio, la elaboración y ejecución del plan de acción para la implementación del SCI a los Sistemas de Administración, se plantean los siguientes pasos:

1. Describir con claridad y sencillez en qué consiste la actividad o proceso deficiente que se ha identificado en la evaluación efectuada al aplicar la "Matriz de Evaluación de Control Interno a los Sistemas de Administración".

2. Detallar las disposiciones legales y normas aplicables al proceso, actividad o área de gestión que, a través de su aplicación, permitan la solución de los problemas.

Listar las disposiciones legales, regulatorias y normativa bajo las cuales está enmarcado el proceso o actividad del Municipio en orden de la jerarquía jurídica (primero la Constitución de la República, luego las Leyes Orgánicas, Leyes Especiales y sus Reglamentos, NTCI, Normativas Internas de la Entidad, con la identificación de los artículos específicos), ayuda a encontrar la solución.

3. Identificar la solución al problema, basándose en la disposición legal o normativa y redactar las actividades de control que se necesiten efectuar para minimizar los riesgos o eventos adversos que pudieren presentarse, así como, el logro de los objetivos propuestos.

4. Identificar al servidor público responsable de su cumplimiento.

5. Señalar la evidencia de cumplimiento.

Estos pasos son aplicables también para efectuar el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones de la CGR, emitidas como resultado de las auditorías externas o internas.

A continuación, se detalla un ejemplo aplicado al Sistema de Administración de Recursos Humanos:

Paso 1: Problemas recurrentes en materia de recursos humanos en los Municipios

- Contrataciones de personal sin realizar el proceso de selección establecido en la Ley.

- Falta de controles de asistencia y permanencia.

- No se capacita al personal del Municipio para el cumplimiento de sus funciones.

- Expedientes con información incompleta.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

- No se realizan evaluaciones de desempeño laboral.

Paso 2: Disposiciones Legales y Normativa aplicable a los problemas identificados

Es preciso indicar que en el ejemplo probablemente no consten todas las disposiciones legales y normativas aplicables, como es el caso de la normativa interna que el Municipio haya emitido sobre la materia y que debe ser concordante con la Ley, sin embargo, el propósito es que el Alcalde y los servidores públicos municipales tomen decisiones observando la Ley y administren los recursos municipales de manera efectiva.

Paso 3: Identificar la solución al problema, basándose en la disposición legal o normativa y redactar las actividades de control que se necesiten para minimizar los riesgos o eventos adversos que pudieran presentarse, así como el logro de los objetivos propuestos.

Paso 4. Identificar al servidor público responsable de su cumplimiento.

Cargo del servidor público responsable de estas actividades. Ejemplo: Jefe de Personal, Director de Recursos Humanos, Responsable del Área de Recursos Humanos, etc.

Paso 5. Señalar la evidencia de cumplimiento.

3.4 REMISIÓN SEMESTRAL DE LA AUTOEVALUACIÓN A LA CGR

En cumplimiento a las NTCI, numeral 1.4 “Obligaciones del Sector Público”, acápite 1.4.2.5 el Alcalde remitirá a la Contraloría General de la República, las certificaciones sobre los resultados de la autoevaluación semestral de control interno, misma que será verificada por la Unidad de Auditoría Interna de cada Municipio (si existiere) y por la Contraloría General de la República en el ejercicio del control externo posterior.

VI. RESPONSABILIDAD DE ACTUALIZACIÓN NORMATIVA

La actualización, difusión y la evacuación de consultas referidas al uso y aplicación de la presente Guía es responsabilidad de la División General de Investigación, Desarrollo y Capacitación Aplicada (DGIDCA) de la CGR, o la unidad orgánica que

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

haga sus veces.

VII SIGLAS Y GLOSARIO

Siglas

CI: Control Interno

CCI: Comité de Control Interno

CGR: Contraloría General de la República

DGIDCA: División General de Investigación, Desarrollo y Capacitación Aplicada

NTCI: Normas Técnicas de Control Interno

SCI: Sistema de Control Interno

SA: Sistemas de Administración

TI: Tecnología de la Información

Glosario

Las definiciones que constan en esta guía, son complementarias a las existentes en el Glosario de las NTCI.

Acta de Compromiso:Es el documento mediante el cual la Máxima Autoridad y el Nivel Directivo de la Institución, manifiestan su interés y asumen la responsabilidad de implementar el Sistema de Control Interno para mejorar la administración de los recursos públicos.

Alta Dirección:se refiere a la Máxima Autoridad, Titular o Responsable equivalente de la organización, junto con el equipo de la alta dirección.

Autoevaluación:actividad efectuada por el personal de la Entidad para revisar y analizar las operaciones y medir la eficacia y calidad de los controles. Se realiza a través de una herramienta diseñada como parte del Sistema de Control Interno SCI.

Cargo:denominación del puesto laboral dentro de la estructura de Clasificación de Puestos.

Comité de Control Interno:Es un conjunto de servidores con atribuciones y funciones para apoyar a la Máxima Autoridad en la implementación y fortalecimiento del Sistema

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

de Control Interno.

Componente:Uno de los cinco elementos de control interno. Los componentes de control interno son el Entorno de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Actividades de Supervisión. (COSO)

Control:

(1) Como sustantivo (esto es, la existencia de un control), una política o un procedimiento que forman parte del control interno. Los controles existen dentro de cada uno de los cinco componentes.

(2) Como verbo (esto es, controlar) establecer o implementar una política o un procedimiento que lleve a cabo un principio.

COSO:The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commision. COSO es una iniciativa conjunta de cinco organizaciones del sector privado que se dedica a elaborar fuentes de liderazgo empresarial mediante el desarrollo de directrices y marcos detallados de trabajo en las áreas de control interno, gestión de riesgos corporativos y lucha contra el fraude.

Cumplimiento:Guarda relación con el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables a una organización.

Deficiencia de control interno:Cualquier falta de un componente o componentes y sus principios relevantes que reducen la probabilidad de que una organización cumpla sus objetivos. (COSO)

Entidad:Nombre genérico para referirse a una organización jurídica gubernamental de cualquier dimensión y tamaño, con un propósito en particular.

***Evaluación del Sistema de Control Interno*:** Actividad desarrollada cuyo objetivo es verificar la existencia, nivel de desarrollo y el grado de efectividad del Control Interno en el cumplimiento de los objetivos de la entidad pública.

Integridad: La cualidad o estado que alguien tiene si atesora unos sólidos principios morales; corrección, honestidad y sinceridad; el deseo de hacer lo correcto, de profesar y llevar a la práctica un conjunto de valores y expectativas. (COSO).

Plan de Trabajo:Documento que incluye un conjunto de actividades, responsables, tiempos de ejecución y resultados para superar las deficiencias de control interno identificadas.

Plan de Mejoramiento:Es el conjunto de acciones que permiten el mejoramiento

continuo y el cumplimiento de los objetivos institucionales de la entidad pública. Integra las acciones de mejoramiento que, a nivel de su misión, objetivos, procesos, actividades, etc., deben operar para fortalecer integralmente su desempeño institucional, cumplir con su función, en los términos establecidos en la Constitución y la ley.

Procesos Sustantivos: Son los procesos esenciales de la institución, que permiten cumplir la misión y los objetivos estratégicos, mediante la aplicación de políticas y estrategias establecidas por los procesos gobernantes, orientadas a proporcionar productos o servicios de calidad que satisfagan las necesidades y expectativas de sus clientes internos y externos.

Procesos Adjetivos: Son aquellos que apoyan a los procesos gobernantes y sustantivos en la generación de productos y servicios, viabilizando la gestión institucional.

Seguridad Razonable: Concepto según el cual el control interno, por muy bien diseñado y ejecutado que esté, no puede garantizar que los objetivos de una entidad se consigan, debido a las limitaciones inherentes de todo Sistema de Control Interno.

Sensibilización: consiste en convencer e involucrar al personal de todos los niveles de la organización, a través de talleres de socialización, charlas, sobre el concepto, importancia, objetivos del control interno y las ventajas de la implementación en la Entidad.

VIII. ANEXOS

Anexo No. 01 Relación entre Componentes, Principios y Puntos de Enfoque

Anexo No. 02 Plan y Cronograma para la Implementación y Evaluación del SCI

Anexo No. 03 Plan de Capacitación y Sensibilización en el SCI

Anexo No. 04 Plan de Acción para Gestionar las Deficiencias del SCI

Anexo No. 05 Lista de Municipios

Anexo No. 06 Resumen de las Deficiencias Recurrentes de CI en los Municipios.

Anexo No. 07 Actas de Compromiso

Anexo No. 08 Disposiciones Legales y Normativa Interna

Anexo No. 09 Resumen de Componentes, Principios, Puntos de Interés Coso 2013, Puntos de Enfoque Nicaragua, Cuestionario de CI y Evidencias de Cumplimiento

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

Anexo No. 10 Evidencias de Cumplimiento de los Sistemas de Administración

Anexo No. 11 Informe de Evaluación del SCI a Nivel Entidad

Anexo No. 12 Informe de Evaluación de los Sistemas de Administración

Anexos No. 13 Planes de Acción para la Implementación de las Actividades de Mejora de los Sistemas de:

Administración de Recursos Humanos 13-1

Planeación y Programación 13-2

Presupuesto 13-3

Administración Financiera 13-4

Contabilidad Integrada 13-5

Contratación y Administración de Bienes y Servicios 13-6

Inversiones en Programas y Proyectos 13-7

Tecnología de la Información 13-8

IX. FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

- Disposiciones Legales, Regulatorias y Normativa aplicable a los Municipios de Nicaragua compendiados en el Anexo 8 de esta Guía.

- Control Interno - Marco Integrado COSO 2013, mayo 2013, Marco y Apéndices, Resumen Ejecutivo y Herramientas Ilustrativas para Evaluar la Efectividad de un Sistema de Control Interno.

- Normas Técnicas de Control Interno NTCI, publicadas en la Gaceta No. 67 del 14 de abril de 2015.

- El Control Interno desde la perspectiva del enfoque COSO - su aplicación y evaluación en el sector público, OLACEFS, noviembre de 2015. Herramienta Índice de Control Interno (ICI).

- Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público. INTOSAI, última revisión 2016.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801

- Guías de Fiscalización Superior Municipal, Guía 5 Control Interno y su Evaluación ORFIS (Órgano de Fiscalización Superior del Estado), Veracruz- México, 2013.

- Modelo de Evaluación de Control Interno en la Administración Pública Municipal, Estudio No. 1212, Auditoría Superior de la Federación, México, Febrero 2015.

- Manual Técnico de Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano, MECI, año 2014.

- Manual de Control Interno del Municipio de San Carlos, Colombia, septiembre 2016.

- Orientaciones Básicas para el Fortalecimiento del Control Interno en Gobiernos Locales, GTZ (Cooperación Alemana de Desarrollo), Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Contraloría General de la República de Perú, Octubre 2010.

X. VIGENCIA

La presente “Guía Especializada para la Implementación del Control Interno en los Municipios de Nicaragua” entrará en vigencia a partir de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial.

Fuente: http://www.leybook.com/doc/29801