

REPÚBLICA DE HONDURAS

**EL CONTROL INTERNO
DESDE LA PERSPECTIVA DE
LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

TEGUCIGALPA – AGOSTO 2014

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
I CONTEXTO CONSTITUCIONAL DEL CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.....	4
II MARCO LEGAL DEL CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.....	5
II.1 PREEMINENCIA NORMATIVA DE LA LOTSC.....	5
II.2 CONTROL INTERNO COMPLEMENTARIO DE LA FISCALIZACIÓN A POSTERIORI.	5
II.3 AUDITORÍA INTERNA.....	6
II.4 MEDIDAS PREVENTIVAS DE AUDITORIA INTERNA.....	6
II.5 NOMBRAMIENTO DEL JEFE DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA	6
III DESARROLLO DEL CONTROL INTERNO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2002 y DE LA LEY ORGÁNICA DEL TSC.....	7
III.1 RECTORÍA DEL SISTEMA DE CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.....	8
III.2 REGLAMENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS (SINACORP)	9
III.2.1 ELEMENTOS DEL SISTEMA	9
III.2.2 COMITÉ DE ENLACE.....	9
III.3 OFICINA NACIONAL DE DESARROLLO INTEGRAL DEL CONTROL INTERNO (ONADICI).....	11
III.4 MARCO RECTOR DEL CONTROL INTERNO.....	12
IV LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTA EN EL MARCO RECTOR DEL CONTROL INTERNO DE HONDURAS.	14
IV.1 TSCPRICI 02: TRANSPARENCIA	14
IV.2 DECLARACIÓN TSCPRICI 02-01: TRANSPARENCIA.....	14
IV.3 TSCPRICI-04: RENDICIÓN DE CUENTA.....	16
IV.4 DECLARACIÓN TSCPRICI 04-01: RENDICIÓN DE CUENTA.....	16
IV.5 CONTROL DE PROBIDAD Y ETICA PÚBLICA	17
V EL MODELO DE CONTROL INTERNO DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.....	18
V.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGLAMENTARIO DEL MODELO	18
V.2 SINTESIS DEL MODELO.....	18
VI PUNTOS DE VISTA SOBRE LAS OCHO PREOCUPACIONES DE LA CONTRALORIA DE LA REPUBLICA DE PARAGUAY	19

REPÚBLICA DE HONDURAS

EL CONTROL INTERNO

DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

PRESENTACIÓN

El presente escrito se ha elaborado atendiendo la solicitud de la Contraloría General de la República del Paraguay de elaborar un documento sobre “El Control Interno desde la perspectiva de la transparencia y la Rendición de Cuentas”, para la reunión de la próxima Asamblea de la OLACEFS.

Dada la circunstancia que en Honduras está en marcha un proyecto de implementación del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos, hemos optado por referirnos a este sistema en sus aspectos más particulares, que permita tomar una idea global del mismo; para finalmente responder puntualmente las preguntas formulada en la Guía enviada por la CGR de Paraguay, en el mismo orden en que formularon las preguntas.

El escrito contiene seis grandes secciones, dedicando la primera a presentar el Marco Constitucional y la segunda a presentar el marco legal del control de los recursos públicos de Honduras.

La Tercera Sección corresponde a la presentación del Desarrollo del control Interno a partir de la Reforma Constitucional del 2002 en que el organismo superior de control de dirección unipersonal se convirtió en un organismo de dirección colegiada o múltiple.

La Cuarta Sección presenta los Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas que forman parte del Marco Rector del Control Interno, acompañados de la respectiva declaración inicial que contiene una explicación básica para su mejor entendimiento.

Finalmente se presenta en la Sección Quinta un resumen del MODELO de Control Interno de la Gestión Pública.

Tegucigalpa, Agosto de 2014.

I CONTEXTO CONSTITUCIONAL DEL CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

La República de Honduras mediante reforma Constitucional de enero de 2002, que entró en vigencia a partir del 6 de junio de dicho año, estableció el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) integrado por tres (3) miembros elegidos por el Congreso Nacional con el el voto favorable de las dos terceras partes del total de los diputados, por un periodo de siete años. El Art. 222, reformado de la Constitución, **definió al TSC como “el ente rector del sistema de control de los recursos públicos**, con autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado, sometido solamente al cumplimiento de la Constitución y las Leyes, será responsable ante el Congreso Nacional de los Actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones.”

Igualmente, en el mismo Art. 222 dispone que: “El Tribunal Superior de Cuentas **tiene como función la fiscalización a posteriori** de los fondos, bienes y recursos administrados por los Poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros y cualquier otro órgano o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas”. “En cumplimiento de su función deberá realizar el control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia y eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad”. “Le corresponde además el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y en general, del Patrimonio del Estado”. “Para cumplir con su función el Tribunal Superior de Cuentas tendrá las atribuciones que determine su Ley Orgánica”.

En el Art. 245 la misma Constitución, establece que el Presidente de la República “tiene a su cargo **la Administración General del Estado**” y entre las atribuciones que le confiere está la contenida en el Numeral 19 de: “**Administrar la Hacienda Pública**”, que en esencia significa la asignación constitucional, entre otras, de la función de “control interno” de dicha Hacienda, por cuanto una de las funciones vigentes y esenciales de la concepción clásica del proceso administrativo o de la gestión administrativa, es la del control interno. Así lo ratifica la Constitución en el Art. 371 al disponer que “la fiscalización preventiva del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, estará a cargo del Poder Ejecutivo”.

En resumen, el marco constitucional del control de los recursos públicos de Honduras determina un sistema nacional de control y le prevé dos grandes funciones: **El control externo a posteriori** de la gestión de dichos recursos como

una función asignada al Tribunal Superior de Cuentas y **el control interno** a cargo del Poder Ejecutivo, cuyo titular es el administrador de la Hacienda Pública y, además, le corresponde al Poder Ejecutivo la fiscalización preventiva del Presupuesto, como ya se ha indicado.

II MARCO LEGAL DEL CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

En las siguientes Secciones se presenta la calidad de Preeminencia que tiene la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (LOTSC) y las regulaciones sobre el Control Interno y sobre Transparencia y Rendición de Cuentas que son los aspectos que interesan a la próxima Asamblea General de la OLACEFS en Cuzco, Perú.

II.1 PREEMINENCIA NORMATIVA DE LA LOTSC

La Ley 10-2002-E, Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (LOTSC) de Honduras, prevista en el Artículo 222 de la Constitución de la República, fue aprobada el 19 de diciembre de 2002. Las disposiciones de dicha Ley, tal como lo determinó en su ART 4º, “constituyen un régimen especial que por su naturaleza, fines y competencias tiene preeminencia normativa sobre cualquier otra ley general o especial que verse sobre la misma materia”.

El Título IV de dicha Ley, dedicado al Sistema de Control, lo define en el Art. 36, como un sistema integral, exclusivo y unitario que funcionará bajo los principios previstos en la Constitución, antes mencionados, de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, equidad y veracidad. En el Capítulo II regula el Control Financiero, de Gestión y de Resultados, el Capítulo III la Complementación de la Fiscalización A Posteriori y en el Capítulo IV el Control de Probidad y Ética Pública.

II.2 CONTROL INTERNO COMPLEMENTARIO DE LA FISCALIZACIÓN A POSTERIORI.

En el Capítulo III sobre la “Complementación de la Fiscalización A Posteriori” la LOTSC regula los aspectos básicos del Control Interno. En el Art. 46º señala los siguientes cuatro (4) objetivos del Control Interno:

- 1) Procurar la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y la calidad de los servicios;
- 2) Proteger los recursos públicos contra cualquier, pérdida, despilfarro, uso indebido, irregular o acto ilegal;
- 3) Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales, y,
- 4) Elaborar Información Financiera válida, confiable, presentada con oportunidad.

En el Art. 47 determina que “los sujetos pasivos de la Ley aplicarán bajo su responsabilidad sistemas de control interno de acuerdo con las normas generales que emita el Tribunal, asegurando su confiabilidad, para el ejercicio de la fiscalización a-posteriori que le corresponde al mismo”.

II.3 AUDITORÍA INTERNA

Así mismo, en el Art.48 la LOTSC dispone que “los funcionarios de la Auditoría Interna ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio en relación al respectivo órgano u organismo de la Administración Pública. Las Auditoría Internas prepararán un plan anual de acuerdo con la naturaleza y prioridades del ente correspondiente, enviando copia de los mismos al Tribunal, así como los informes que resulten de su actuación”.

En Art. 50 dispone que “si de los resultados de sus funciones las unidades de auditoría interna descubrieren hechos que puedan generar responsabilidades administrativas, deberán comunicarlo al titular de la entidad u órgano para que dicte las medidas correctivas que corresponda, dándoles seguimientos a las disposiciones adoptadas”. “En el caso de no adoptarse o aplicar medidas necesarias la Unidad de Auditoría Interna deberá comunicarlo al Tribunal en un plazo máximo de 15 días”.

“Cuando del examen de los actos o hechos se descubrieren indicios de responsabilidad civil o penal, el Auditor Interno de la entidad procederá a ponerlo en conocimiento del Tribunal, quien a la vez lo Comunicará a la Procuraduría General de la República para que instruya las acciones civiles que fuesen procedentes y al Ministerio Público o al Procurador General de la Republica para el ejercicio de la acción penal”.

II.4 MEDIDAS PREVENTIVAS DE AUDITORIA INTERNA

La LOTSC prevé en el Art. 41 que “la Auditoría Interna deberá comprobar que se realicen los controles preventivos que correspondan y podrá adoptar la medidas preventivas, para impedir la consumación de los efectos del acto irregular detectado”.

II.5 NOMBRAMIENTO DEL JEFE DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

De conformidad con el Art. 106 de la LOTSC, el nombramiento del jefe de la unidad y personal auxiliar de las auditorías internas corresponderá al Poder Ejecutivo, en la administración centralizada y a las juntas directivas o corporación municipal en la administración descentralizada, desconcentrada y municipalidades. Igual facultad

tendrán los Poderes Legislativo y Judicial así como los entes u órganos estatales creados por leyes especiales.

El Tribunal queda facultado para emitir normas generales sobre las auditorías internas así como para determinar la calificación profesional del personal auxiliar de las auditorías en relación a la naturaleza de las actividades que competen a la institución respectiva.

III DESARROLLO DEL CONTROL INTERNO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2002 y DE LA LEY ORGÁNICA DEL TSC

La reforma de la Constitución de la Republica de Honduras y la Nueva Ley de creación del Tribunal Superior de Cuentas en el 2002, constituyeron el punto de partida de un nuevo modelo de Entidad Fiscalizadora Superior de Honduras que pasó de ser un organismo de Dirección Unipersonal a convertirse en una Institución de Dirección Colegiada o múltiple. Este hecho se sucede en momentos en que la gestión financiera pública en América Latina se encontraba en plena evolución hacia los sistemas integrados de información financiera y hacia los sistemas integrados de administración financiera pública y control gubernamental; iniciado a finales de la década de los Ochenta, con el proyecto SAFCO del Banco Mundial en Bolivia y desarrollado en la década de los años 90.

En efecto a fines del siglo pasado se había despertado el interés hacia los sistemas de contabilidad gubernamental integrada, hacia los sistemas de tesorería de cuenta única, hacia la modernización de las adquisiciones y contratación administrativa, hacia la existencia de órganos rectores de los sistemas administrativos, de gestión y de control, hacia la administración por procesos, hacia la simplificación de la contratación administrativa, y hacia un sistema integrado de administración y control gubernamental, cambios estos apoyados en el vertiginoso desarrollo de la tecnología informática.

Así llegaron a Honduras el SIAFI, Hondu-Compras y demás sistemas interrelacionados con el SIAFI, y el concepto de Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos basado en el principios de complementariedad del control externo con el control interno y unidos por sus objetivos comunes de lograr una gestión de los recursos públicos veraz, eficaz, eficiente, legal, ética, proba, responsable, transparente, ambiental, priorizada y logrando las metas y objetivos institucionales e impactando positivamente los indicadores de desarrollo económico, social y cultural previstos en la Visión de País proyectada al 2038.

En las siguientes secciones se relacionan los principales elementos del Modelo de control de los recursos públicos que está en marcha en Honduras.

III.1 RECTORÍA DEL SISTEMA DE CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

El Tribunal Superior de Cuentas (TSC) de Honduras por definición Constitucional¹ del 17 de enero de 2002, es el ente Rector del Sistema de Control de los Recursos Públicos. La misma Constitución le asignó al TSC la función fiscalizadora a-posteriori (control externo) de los fondos, bienes y recursos administrados por los Poderes del Estado, Instituciones descentralizadas, y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, las municipalidades y de cualquier otro órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos.

Igualmente, en el 2002 el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas²(TSC) lo cual ha impactado significativamente la concepción tradicional de dicho control, por cuanto la Ley Orgánica del TSC de 2002, que desarrolla el precepto constitucional del control, reguló en su Capítulo III del Título IV, El Sistema de Control, y **estableció el Control Interno** como parte esencial de dicho Sistema, cuya responsabilidad recae, en general, en los sujetos pasivos de dicha ley, los mismos previstos en el mandato Constitucional antes mencionado y, en particular, en los funcionarios o servidores públicos de cada institución u organismo, cualquiera sea la jerarquía de sus cargos, de acuerdo con las Normas Rectoras o Generales que emita el TSC, con un enfoque además, de los objetivos propios del control interno, de complementariedad del control externo a-posteriori de responsabilidad de dicho Tribunal.

El Modelo Hondureño del Control Interno se origina en el Artículo 222 Reformado de la Constitución Nacional, vigente desde el 6 de junio de 2002, en el cual definió al Tribunal Superior de Cuentas como el Órgano Rector del Sistema de Control de los Recursos Públicos, disponiendo en el mismo artículo que el Tribunal para cumplir su función tendrá las atribuciones que le determine su Ley Orgánica; y en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas del 19 de diciembre de 2002 que en el Capítulo III sobre Complementación de la Fiscalización A Posteriori, Art. 46 determinó los objetivos del Control Interno; en el Art. 47 asigna la obligatoriedad de los sujetos pasivos de la misma, de establecer bajo su responsabilidad sistemas control interno, de acuerdo a las normas generales que emita el Tribunal

¹ Art. 222 de la Constitución de la República de Honduras, fue reformado mediante Decreto 268- del 17 de enero del 2002 y publicado en en el Diario Oficial La Gaceta el No. 29692 del 25 de enero de 2002 y ratificado por el Decreto 2-2002 del 25 de enero de 2002 publicado en el Diario Oficial La Gaceta de 6 de junio de 2002.

² La LOTSC, fue dispuesta por el Decreto 10-2002 del Congreso Nacional de la República de Honduras.

asegurando su confiabilidad para el ejercicio de la fiscalización a-posteriori que le corresponde al Tribunal.

III.2 REGLAMENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS (SINACORP)

El Tribunal Superior de Cuentas, en aplicación del **Artículo 22, literal o) del Reglamento** de su **Ley Orgánica del TSC**, mediante el Acuerdo Administrativo TSC No. 002 del 13 de julio de 2007 **aprobó el Reglamento del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP)**, que complementa y actualiza el Reglamento General del TSC, mediante la organización de este Sistema, disponiendo que uno de los componentes institucionales del mismo y para el desarrollo integral del control Interno, fuera **la oficina**, que para dicho fin, crea el Poder Ejecutivo y que se explica en la Sección siguiente.

III.2.1 ELEMENTOS DEL SISTEMA

EL Reglamento del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP) estableció en el Art. 5º, los siguientes elementos de dicho Sistema:

- a) El control externo que corresponde realizar de manera exclusiva al Tribunal Superior de Cuentas de Acuerdo al mandato de la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y demás normas de carácter general y obligatorias que emita. Y,
- b) El control interno que de conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, deben aplicar los sujetos pasivos de dicha Ley.

Ambos controles se interrelacionarán con el control político del Congreso Nacional, el control social de la ciudadanía y sociedad civil, el control y supervisión financiera de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros y cualquier otro control y supervisión realizado por otros entes del Estado, así como por la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público.

III.2.2 COMITÉ DE ENLACE

El Capítulo IV del Reglamento del SINACORP regula la complementariedad entre sus componentes institucionales, para lo cual en el Art. 5º, estableció el Comité de Enlace entre los componentes institucionales del SINACORP, integrado

inicialmente por el Presidente del Tribunal Superior de Cuentas o el Magistrado que éste designe, en el marco de competencia y atribuciones del Tribunal y el director de la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (SINACORP) que establezca el Poder Ejecutivo quien actuará en representación de la Presidencia de la República, de las Unidades de Auditoría Interna y de los sujetos pasivos de dicho Poder que, de conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Superior de cuentas, deben aplicar controles internos.

El desarrollo de este Comité será progresivo, para lo cual el Tribunal Superior de Cuentas proporcionará mecanismos para lograr la participación en el mismo de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y de los Poderes Legislativo y Judicial y otros órganos de control, supervisión, o vigilancia del Estado.

Las funciones principales del Comité de Enlace que han sido previstas se relacionan a continuación:

1. Aprobar la normativa de organización del funcionamiento del Comité.
2. Conocer de los problemas que se presenten en la implementación de SINACORP.
3. Conocer de las necesidades de capacitación de los servidores públicos para lograr la plena implementación del SINACORP.
4. Analizar que entre las normas de control externo y de control interno se está dando la debida complementariedad.
5. Señalar los criterios para la elaboración de las normas específicas que debe preparar la Oficina Nacional de Desarrollo Integral con base en las normas generales rectoras emitidas o que emita el TSC.
6. Conocer los proyectos de principios, preceptos, normas generales rectoras de control interno y externo, que emitirá el Tribunal Superior de Cuentas y las normas específicas, guías e instructivos de control interno que emitirá la Oficina de desarrollo integral del control interno que sea creada por el Poder Ejecutivo para verificar su interrelación y coherencia.
7. Promover y efectuar análisis sobre la Efectividad del SINACORP.
8. Invitar a las reuniones del Comité, cuando fuere necesario por la temática a tratarse, a Titulares o Directores de entes u organismos del Sector Publico, auditores internos, auditores externos, representantes de los organismos de cooperación internacional, directivos, profesores de Universidad, Consejo Nacional Anticorrupción, órganos de la sociedad civil colegios de profesionales relacionados con el control y reconocidas personalidades para conocer sobre su percepción sobre la efectividad del SINACORP y para que

- puedan aportar elementos a los análisis del Comité para fortalecer y consolidar el mismo.
9. Emitir un informe anual sobre las actividades desarrolladas por el Comité al presidente de la república, al pleno del Tribunal Superior de Cuentas y a través de este al Congreso Nacional.
 10. Las demás funciones que por consenso sean adoptadas por el Comité.

III.3 OFICINA NACIONAL DE DESARROLLO INTEGRAL DEL CONTROL INTERNO (ONADICI)

El Poder Ejecutivo, consciente de la importancia técnica que tiene el SINACORP para la salvaguarda de los recursos públicos y, específicamente el indiscutible rol del Control interno en el adecuado uso, manejo e inversión de los recursos de cada institución pública y en el aseguramiento del logro efectivo y eficiente de los objetivos institucionales de la misma, con el consecuente impacto positivo en la administración de la Hacienda Pública y en los indicadores de desarrollo económico, social y cultural del país, mediante el Decreto Ejecutivo No. PCM-26-2007 del 20 de Noviembre de 2007, creó con base en la sugerencia del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) la **Oficina Nacional de Desarrollo Integral de Control Interno (ONADICI)**, como un Organismo Técnico Especializado del Poder Ejecutivo que funge como Órgano del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP) e informa jerárquicamente al Presidente de la República.

Actualmente la ONADICI, mediante Decreto Ejecutivo PCM-02-2014 fue adscrita a la reciente Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado, de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno. La ONADICI de conformidad con el Artículo 5º del Decreto Ejecutivo, antes citado, en procura del logro de los objetivos institucionales de los entes públicos de su ámbito, tiene asignadas doce funciones, entre las cuales se destacan:

- El desarrollo de normatividad técnica específica tales como políticas, guías y pautas de control interno en el Marco de las Normas Rectoras emitidas o que emita el Tribunal Superior de Cuentas(TSC) y la coordinación de su efectiva aplicación por los entes públicos, teniendo en cuenta las normas técnicas del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público y de los demás sistemas administrativos que emitan los respectivos órganos rectores;
- Promover la transparencia, probidad y ética pública de la gestión de los servidores públicos, como elementos esenciales de un adecuado ambiente de control interno institucional en el marco de las Normas Rectoras del TSC;

- Sensibilizar a las autoridades y capacitar y entrenar a los servidores públicos de las áreas principalmente relacionadas con el proceso de control interno institucional, asistir técnicamente al Presidente de la República en la toma de decisiones para el fortalecimiento del control interno;
- Efectuar el proceso de selección meritocrática, mediante concurso público, de la terna de candidatos a Jefe/Director de la Unidad de Auditoría Interna y, previa no objeción del TSC, remitir dicha terna a la consideración y decisión de la Máxima Autoridad de la Institución Pública respectiva;
- Informar al Presidente así como a los titulares de los entes públicos respectivos los resultados de las evaluaciones y autoevaluaciones de control interno; y,
- Promover el respeto a la independencia de la función de auditoría interna y de los auditores internos.

III.4 MARCO RECTOR DEL CONTROL INTERNO

El Tribunal Superior de Cuentas en uso de su atribución constitucional, mediante Acuerdo Administrativo TSC No. 001 de 2009 aprobó y emitió el Marco Rector del Control Interno de los Recursos Públicos, conformado por 8 grupos de Principios, Preceptos y Normas Generales de Control Interno, para un total de 72 pronunciamientos de Control Interno, acompañando cada uno de una de la respectiva declaración que explica y desarrolla el contenido de la misma, así:

- Doce (12) principios fundamentales de control interno
- Seis (6) preceptos de Control Interno,
- Cinco (5) Normas Generales sobre aspectos básicos de Control Interno,
- Diez (10) Normas Generales de Control Interno sobre Ambiente de Control,
- Seis (6) Normas Generales de CI sobre Gestión de Riesgos,
- Veintiún (21) Normas Generales, sobre Actividades de Control,
- Seis (6) Normas Generales de CI sobre Información y Comunicación, y,
- Seis (6) Normas Generales de control interno sobre Monitoreo y Seguimiento.

Cada Principio, Precepto y Norma General del Marco Rector del Control Interno, ha sido acompañado de la primera Declaración básica, para facilitar su plena comprensión.

Dicho Marco establece los principios y preceptos del control interno, adopta los cinco componentes del proceso de control Interno previsto en los estándares internacionales contenidos en los informes COSO I y II, promovidos o recomendados por la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y establece las Normas Generales de Control Interno, que en su conjunto conforman el Marco Rector del Control Interno, del uso, manejo e inversión de los recursos públicos institucionales, al cual debe sujetarse el desarrollo integral del control interno de dichos recursos, a efecto de su efectividad en la ejecución de los procesos administrativos, operativos y de gestión de las instituciones públicas del Poder Ejecutivo para alcanzar sus objetivos.

La Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) a su vez ha complementado el desarrollo del Marco Rector emitido por el TSC, mediante la elaboración de materiales para talleres, guías, pautas e instrucciones orientadoras para facilitar la sensibilización, capacitación y asistencia técnica a los Comités de Control Interno Institucionales, a los Jefes y personal de las Unidades de Auditoría Interna y a los servidores públicos de las instituciones, en el proceso de implementación del control interno institucional y en la elaboración de los procesos, procedimientos y manuales dentro de este marco rector, orientado a una administración por procesos con los debidos controles internos inmersos o incorporados en los respectivos procedimientos.

También forman parte de este marco las Políticas Presidenciales de Control Interno, las Políticas Institucionales de Control Interno de la Máximas Autoridades Ejecutivas de las Instituciones Públicas del ámbito de Competencias de la ONADICI; los Acuerdos del Director Ejecutivo de la ONADICI, todos ellos en estricto desarrollo y aplicación del Marco Rector del Control Interno Emitido por el Tribunal Superior de Cuentas.

El desarrollo e implementación del Modelo que significa el Sistema Nacional de Control de los Recurso Públicos de Honduras, está en marcha en las Instituciones públicas y se espera que alcance un significativo grado de implementación en el 2017 y el logro de su visión estratégica en el 2025, que de cumplirse en esta fecha tendría un significativo impacto positivo en el logro de las cuatro grandes metas de la Visión de País, de la estrategia gubernamental proyectada para alcanzarse en el 2038.

IV LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTA EN EL MARCO RECTOR DEL CONTROL INTERNO DE HONDURAS.

La Transparencia y Rendición de cuenta son valores, principios o preceptos de constante interés y preocupación tanto para el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) como para la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI).

Desde su creación en el 2002 el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) ha tenido una estrecha relación con la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; organizaciones internacionales que promueven la Transparencia y la Rendición de Cuentas.

La preocupación del TSC y el reconocimiento por la ONADICI de la importancia de estos dos Principios, han quedado plenamente manifiestos al ser incluidas la Transparencia y la Rendición de Cuentas entre los principios fundamentales del Marco Rector del Control Interno, cuyos textos normativos y Declaraciones Técnicas iniciales, transcribimos textualmente a continuación:

IV.1 TSCPRICI 02: TRANSPARENCIA

“El conjunto de medidas de información y comunicación sobre la gestión y el acceso a ellas, son parte de los fundamentos en que descansa un adecuado control interno institucional de los recursos públicos”.

IV.2 DECLARACIÓN TSCPRICI 02-01: TRANSPARENCIA

La transparencia es uno de los principios fundamentales en que descansa el control interno de los recursos públicos. La Constitución³ de la República de Honduras prevé que el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) establezca un sistema de transparencia de la gestión de los servidores públicos. La Ley⁴ de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El Acuerdo Administrativo TSC 001- **2009** sobre el Marco Rector del Control define en su Artículo 1º como Transparencia: “El conjunto de disposiciones y medidas que garantizan la publicidad de la información relativa de los actos de las Instituciones Públicas y el acceso de los ciudadanos a dicha información.

Desde el punto de vista del control interno de los recursos públicos, cuya rectoría también constitucionalmente le corresponde al TSC, la transparencia de la gestión de un ente público está dada por el conjunto de medidas de información y de

³ La Constitución de la República de Honduras en su Art. 222 dispone que el Tribunal Superior de Cuentas debe establecer un sistema de transparencia de la gestión de los recursos públicos

⁴Decreto No 170-2006 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue decretada por el Congreso Nacional el 26 de noviembre de 2006 y publicada en La Gaceta No. 31,193 del 30 de diciembre de 2006.

comunicación, el acceso a ellas y el deber de generar y transmitir información pertinente, oportuna, útil, confiable y verificable, que se hayan establecido y se apliquen en el respectivo ente.

Dichas medidas de información y comunicación forman parte del cuarto componente del proceso de control interno conceptualizado en el informe COSO y deben estar orientadas a facilitar que al interior de cada institución, los diversos niveles de responsabilidad y la auditoría interna y externamente las autoridades jerárquicas superiores dentro de la estructura de la administración pública, las entidades que ejercen tuición sobre el respectivo ente, los órganos externos de vigilancia y control administrativo del Poder Ejecutivo, el Tribunal Superior de Cuentas, los órganos de la sociedad civil y de control social, las entidades que proveen o financian los recursos, las personas externas facultadas para supervisar sus actividades y, en general, los ciudadanos, puedan conocer no solo la manera como se recaudan, manejan e invierten dichos recursos, sino también los resultados obtenidos de su gestión.

Corresponde, por tanto, a los titulares de los entes públicos, sujetos pasivos de la LOTSC establecer, como elemento esencial de su proceso de control interno, los sistemas de información para registrar los datos que generan los sistemas de administración y gestión, medir el desarrollo de los objetivos, difundir o comunicar en forma clara y legible los resultados obtenidos y metas logradas en términos monetarios y en unidades físicas y, mantener o preservar la información de conformidad con las disposiciones legales al respecto.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública citada, dispone en su Artículo 4º que todas las instituciones obligadas deberán publicar la información relativa a su gestión o, en su caso, brindar toda la información concerniente a la aplicación de los fondos públicos que administren o hayan sido garantizados por el Estado.

En el Artículo 8 crea el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) para promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública y de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas respecto a la protección, clasificación y custodia de la información pública.

Así mismo, la Ley establece en su Artículo 10 el Sistema Nacional de Información Pública con el propósito de integrar, sistematizar, publicar y dar acceso a la información pública por medio de todos los subsistemas de información existentes, los cuales deberán integrarse en formatos uniformes de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos en el mismo.

Cuando por motivos de seguridad nacional u otros válidos se deba poner reservas o limitaciones a la transparencia, éstas deben ser específicas para cada clase de información y no general para la entidad o alguna de sus dependencias. Por tanto,

deben estar expresamente establecidas por ley, en concordancia con lo dispuesto en la citada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

IV.3 TSCPRICI-04: RENDICIÓN DE CUENTA

Responder o dar cuenta de la forma y resultados de la gestión pública, es un deber de los servidores públicos en los diferentes niveles de responsabilidad de la estructura organizacional de los entes públicos, cuyo adecuado cumplimiento es un propósito esencial del proceso de control interno institucional.

IV.4 DECLARACIÓN TSCPRICI 04-01: RENDICIÓN DE CUENTA

La obligación de los servidores públicos, en los diferentes niveles de la estructura organizacional de los entes gubernamentales y en general de los sujetos pasivos de la LOTSC, de responder o dar cuenta, públicamente, tanto de la forma como se manejaron e invirtieron los recursos públicos confiados a su custodia, manejo o inversión, como de los resultados obtenidos y metas alcanzadas en su gestión, determina el criterio de responsabilidad de dichos servidores en el ejercicio de la función pública.

La adecuada delimitación de las atribuciones de las entidades, la racional fijación de los resultados o metas que deben alcanzar periódicamente, la asignación y clara delimitación de los deberes de los servidores públicos, son elementos indispensables de control interno para lograr una gestión responsable en todos los niveles y para que dichos servidores puedan dar cuenta no solo de la forma como han usado, manejado o invertido los recursos, sino también de los logros o resultados obtenidos y de las metas alcanzadas. Así mismo, para que los jefes de la administración puedan dar cuenta, en términos de resultados o logros alcanzados en su gestión, el principio de Responsabilidad se interrelaciona estrechamente con un razonable grado de autonomía regulatoria que deben tener dichos jefes.

En este contexto los servidores públicos estarían en condiciones de demostrar su probidad, en caso de ser involucrados en una irregularidad o desviación en el manejo de los recursos públicos en la cual no hayan tenido ninguna responsabilidad y de demostrar su eficiencia en el desempeño de sus funciones cuando por circunstancias validas no se hayan podido lograr los objetivos y metas previstas.

El proceso de control interno institucional derivado de la moderna conceptualización contenida en el Informe COSO I, contempla todos los elementos de importancia para que dicho control cumpla el propósito de asegurar razonablemente que los servidores públicos puedan dar cuenta de la forma y resultados de la gestión.

Es de suma importancia que los servidores públicos tengan presente que la obligación de dar cuenta de la forma como se usa, manejan o invierten los recursos públicos, no es simplemente un acto documentario en términos monetarios y de

demostración de la regularidad o acatamiento de la legalidad de los actos administrativos y de la ejecución del presupuesto. Implica, además, que los servidores públicos estén en condiciones de demostrar públicamente la gestión de dichos recursos y, en especial, los resultados, objetivos y metas físicas logradas en los términos programados o previstos en el presupuesto aprobado de la respectiva entidad. Por tanto, los controles internos, deben estar orientados a generar, ante todo, el sentido de responsabilidad en los servidores públicos, depositarios de los intereses de los gobernados.

La responsabilidad desde el punto de vista del control interno equivale al término anglosajón “accountability”, comúnmente utilizado en auditoría y control de gestión gubernamental por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Internacionales (INTOSAI). El vocablo español “responsabilidad”, aunque no es castizo, también es utilizado en el medio técnico para denominar la responsabilidad, en el sentido que tiene el presente principio respecto a la rendición de cuenta públicamente sobre la gestión de los recursos públicos.

IV.5 CONTROL DE PROBIDAD Y ETICA PÚBLICA

El control de probidad y ética públicas tiene por objeto establecer las condiciones para asegurar el ejercicio correcto de las actuaciones de los servidores públicos y de aquellas personas vinculadas con actividades financieras y económico-patrimoniales, relacionadas con el Estado a fin de que dichas actuaciones estén enmarcadas en principios de legalidad y valores éticos de integridad, imparcialidad, probidad, transparencia, responsabilidad y de eficiencia que asegure un adecuado servicio a la colectividad, así como salvaguardar el patrimonio del Estado, previniendo, investigando y sancionando a los servidores públicos que se valgan de sus cargos, empleos o influencias para enriquecerse ilícitamente o cometer otros actos de corrupción.

En este campo el Tribunal Superior de Cuentas ha tenido una activa participación en la tanto en Convención Interamericana contra la Corrupción como en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

El Tribunal Superior de Cuentas, TSC, promueve la creación de los Comités de Probidad y Ética Pública, integrados por cinco miembros electos en forma directa por el personal de cada Institución Pública para un periodo de 2 años, pudiendo ser reelegidos y guiados por el Reglamento para la Integración y Funcionamiento de Comités de Probidad y Ética Pública, aprobado y emitido por el Tribunal Superior de Cuentas mediante Acuerdo Administrativo No. 005/2006.

V EL MODELO DE CONTROL INTERNO DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

V.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGLAMENTARIO DEL MODELO

El modelo del control interno de la gestión pública de Honduras se desprende del contexto mismo constitucional, legal y reglamentario expuesto en las secciones anteriores del presente documento.

Se origina en la definición constitucional del Tribunal Superior de Cuentas como Órgano Rector del Sistema de Control (ART. 222) y en los mandatos, implícito de control interno de la atribución de la administración de la Hacienda Pública al Presidente de la República (Art. 245-Numeral 19), y, explícito en la fiscalización preventiva de la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República a cargo del Poder Ejecutivo (Señalado en el Art. 371).

Se desarrolla en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas de Diciembre de 2002, en el Reglamento del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP) aprobado mediante Acuerdo Administrativo 002/2007 del 13 de julio de 2007, en la creación por la Presidencia de la República mediante Decreto Ejecutivo PCM-26-2007 de la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) como un Organismo Técnico Especializado del Poder Ejecutivo que funge como Órgano del SINACORP e informa jerárquicamente al presidente de la República y, en el Marco Rector del Control Interno aprobado y emitido por el Tribunal Superior de Cuentas mediante Acuerdo Administrativo TSC No. 001 de 2009.

V.2 SINTESIS DEL MODELO

- El Modelo está dado por el Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP) de origen Constitucional.
- El SINACORP se define como el conjunto de principios, preceptos, normas generales o rectoras, normas específicas y demás instrumentos y mecanismos que regulan y desarrollan la dirección, orientación, organización, ejecución, y supervisión de los controles externo e interno de los recursos públicos, para su aplicación complementaria, interrelacionada, coherente y coordinada a fin de lograr los objetivos generales y específicos del Sistema.

- Integrado por dos (2) elementos: a) El control externo a posteriori de los recursos públicos de responsabilidad del Tribunal Superior de Cuentas elegido por el Congreso Nacional a quien reporta; y b) El control interno que de conformidad con la Ley del Tribunal Superior de Cuentas deben aplicar los sujetos pasivos de la Ley.
- Componentes Institucionales del Sistema: El Tribunal Superior de Cuentas. La Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) del Poder Ejecutivo que reporta jerárquicamente al Presidente de la República. Las Unidades de Auditoría Interna. Los sujetos pasivos de la LOTSC.
- Rectoría del SINACORP cargo del Tribunal Superior de Cuentas
- Desarrollo Integral normativo del Control Interno y sensibilización, capacitación y asistencia técnica, a cargo de la ONADICI en el marco rector del control interno emitido por el TSC, en la implementación de los controles internos, en la inmersión de estos en los procesos administrativos en función de asegurar el logro de los objetivos institucionales programados.
- Proceso de selección meritocrática de las ternas de candidatos a las Jefaturas de las Unidades de Auditoría Interna y asistencia técnica a los auditores internos y a los Comités de Control Interno, a cargo de la ONADICI, en el Marco Rector emitido por el Tribunal.
- Asistencia Técnica de ONADICI a los procesos de Auto Evaluación de Control Interno por las Instituciones Públicas y Evaluación Separada por las UAI.
- Participación del Presidente del Tribunal Superior de Cuentas y del Director Ejecutivo de la ONADICI en la reuniones del Comité de Enlace del SINACORP, para asegurar la efectividad de la complementariedad de los controles externo e interno.

VI PUNTOS DE VISTA SOBRE LAS OCHO PREOCUPACIONES DE LA CONTRALORIA DE LA REPUBLICA DE PARAGUAY

Los siguientes puntos de vista los presentamos en el mismo orden de los preguntas formuladas.

1. No obstante que el Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP) se origina en la reforma constitucional del 2002, su conceptualización se logró en 2005 con la cooperación del BID y el Tribunal Superior de Cuentas aprobó y emitió el Reglamento de dicho Sistema en el 2007. Su implementación demandaba dos hechos de importancia como fueron la emisión y aprobación por el Gobierno del Decreto de creación la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI), lo cual se produjo en noviembre de 2007 y la emisión y aprobación por el Tribunal del Marco Rector del Control Interno que se produjo en febrero del 2009. De tal forma que el proceso de implementación y desarrollo del Modelo se inició en el 2010.
2. En este documento se mencionan los principales instrumentos normativos del Modelo Hondureño.
3. Es indudable que el control social es eficaz. Su importancia es significativa para las administraciones municipales, pero debe tenerse en cuenta que debe ser por mecanismos racionales que no signifiquen un obstáculo para la administración o se convierta en trabas políticas para la ejecución de los proyectos locales. Para la administración nacional la Transparencia es muy buen camino para un control ciudadano.
4. El control ciudadano puede ser muy importante para el control interno si se establece y reglamenta un adecuado canal de información hacia las respectivas Unidades de Auditoría Interna.
5. Si en una institución pública existe un eficaz y eficiente control interno, los objetivos institucionales de corto plazo se obtendrán e indudablemente impactarán los de mediano o largo plazo. Estos impactos favorables repercutirán en beneficio de los ciudadanos. La Transparencia es imprescindible para impactar favorablemente la credibilidad y el combate a la corrupción.
6. Desarrollar un sistema eficaz de control interno es favorable para todos los estamentos que interrelacione. Si se trata de un modelo o de un estándar para aplicar en todos los países, en principio, podría no ser conveniente porque todos los países tienen particularidades en su gestión financiera pública o en otras áreas de importancia, que obedecen a múltiples motivos, o simplemente no existe una cultura de administración y control, necesarísima para fortalecer el Control Interno. Tal vez, sería mejor apoyar primero, de manera adecuada y suficiente a los países que soliciten la cooperación para fortalecer integralmente el control interno de su gestión pública.

7. Si OLACEFS promueve una propuesta específica, es probable que se tenga éxito si los Miembros de OLACEFS aceptan a su vez promoverla en el poder Ejecutivo.
8. Quizás, la ausencia casi generalizada de una cultura de administración y control en América Latina, no haga propicio el momento para un programa que cubra todo el continente como lo sugieren el punto 7, y lo mejor sea hacer fuertes esfuerzos de cooperación de mediano plazo en los países que soliciten dicha ayuda.

Tegucigalpa – Agosto 2014