



SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN

li



CONTENIDO

Contenido.....	1
Presentación.....	2
Introducción	3
La Despapelización en el Sector Público Nacional.....	3
Documentación de las tareas y evidencias /Papeles de Trabajo.....	4
1. Consideraciones iniciales	4
2. Características generales	5
3. Propiedad	6
4. Archivo.....	6
5. Clasificación.....	6
6. Legajo Digital Principal o Corriente.....	7
6.1. Ordenamiento y referenciación	9
6.2. Modalidad de resguardo de los papeles de trabajo digitales	9
6.3. Modalidad de Resguardo de los papeles de trabajo digitales en organizaciones que aún no cuenten con firma digital	10
7. Prácticas recomendadas para asegurar la disponibilidad de la información que constituye los respaldos.....	11
Glosario	12



PRESENTACIÓN

La Sindicatura General de la Nación, como Órgano Rector del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, normativo, de supervisión y coordinación, tiene entre sus funciones la de *emitir y supervisar la aplicación, por parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna*¹.

En ese contexto, en el año 2003 se aprobó mediante la Resolución SIGEN N° 45/2003, el Instructivo 1 del Capítulo II, Punto 11 de las "Normas de Auditoría Interna Gubernamental" referido a la Documentación de la tarea -Papeles de Trabajo. Con la mencionada norma, se propició estandarizar los procedimientos de documentación del trabajo de auditoría requeridos por las aludidas Normas de Auditoría Interna Gubernamental.

A partir de los avances tecnológicos, se hace propicio avanzar en un proceso de "despapelización" de los procedimientos administrativos, acorde con los objetivos que apuntan a reducir el impacto ambiental y afectar eficientemente los recursos. Este proceso, permite asimismo, agilizar y simplificar los trámites de la gestión administrativa.

En ese orden, contar con documentos electrónicos en reemplazo del papel y orientados al uso de Tecnologías de la Información se torna de suma importancia, dado la función que ocupan actualmente estas herramientas en las labores cotidianas. Dicho reemplazo, requiere el uso de tecnologías de la información tales como el documento electrónico, la firma digital y otras herramientas en materia de seguridad informática.

A partir del compromiso asumido por la SIGEN con la despapelización, la cual se incluye dentro del objetivo estratégico *de impulsar el desarrollo y uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs)*², y considerando sus funciones como órgano rector del control interno en el ámbito del Sector Público Nacional, se propone actualizar el proceso de gestión y administración actual de los papeles de trabajo que sustentan las tareas de emisión de informes por parte de SIGEN y de las Unidades de Auditoría Interna del Sector Público Nacional e incorporar las ventajas que ofrece la tecnología de información.

Buenos Aires, octubre de 2015.

Dr. DANIEL G. REPOSO
SÍNDICO GENERAL DE LA NACIÓN

Daniel Gustavo Reposo
Síndico General de la Nación

¹ Artículo 104 Inciso b) Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistema de Control del Sector Público Nacional.

² Resolución SIGEN N° 31/2011, aprueba el PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2011-2015 de SIGEN.



INTRODUCCIÓN

La Despapelización en el Sector Público Nacional

La despapelización en el Sector Público Nacional (SPN) adquiere impulso a partir de la sanción de la Ley N° 25.506 de Firma Digital, la cual permite otorgar validez jurídica a los archivos electrónicos firmados digitalmente.

Por su parte, mediante diversas políticas implementadas en el Sector Público -que abarcan tanto el aprovechamiento de la tecnología como el cuidado del ambiente-, se ha impulsado la reducción del uso del papel favoreciendo la gestión de trámites y archivos mediante medios electrónicos.

La Sindicatura General de la Nación, mediante la Resolución SIGEN N° 82/2014, aprobó la implementación en este organismo de control de la utilización de la firma digital por parte de todos los funcionarios de SIGEN y aquellos terceros que intervengan en sus procesos. Esta medida, se suma a otras adoptadas en línea con la despapelización como ser la implementación y uso del sistema archivo digital, trámites electrónicos y mediante firma digital como la solicitud de suministros y registro diario de asistencia del personal, sistema de provisión de bienes, sistema de precios testigo, e-Formularios, entre otros.



DOCUMENTACIÓN DE LAS TAREAS Y EVIDENCIAS /PAPELES DE TRABAJO

1. Consideraciones iniciales

A partir del Capítulo II, punto 11 de las Normas de Auditoría Interna Gubernamental aprobadas mediante la Resolución SIGEN N° 152/2002, se dispone que *“la tarea efectuada por el auditor debe documentarse en papeles de trabajo, de forma tal que permita respaldar las conclusiones y demás resultados de su labor”*.

En ese sentido, tanto SIGEN como las Unidades de Auditoría Interna deben mantener respaldos que sustenten la ejecución de las labores realizadas y los informes elaborados - sean estos de control, de auditoría, de evaluación, o de otro tipo-. Se propiciará que dichos respaldos se mantengan en medios digitales, reduciendo al mínimo indispensable el mantenimiento de papeles en formato físico (este mínimo abarcará por ejemplo, documentos firmados en forma manuscrita por autoridades, funcionarios, contratistas, u otros terceros que por su criticidad, puedan constituir pruebas para un eventual proceso judicial posterior, o bien documentos de alta sensibilidad que se encuentren firmados holográficamente o presenten algún elemento de validación específico que a criterio del responsable de la labor, deban expresamente ser mantenidos en papel).

Los respaldos o evidencias de la labor efectuada deberán estar soportados en medios digitales en todos los casos que esto sea posible, apuntando a generar y mantener los respaldos en formato digital a lo largo de todo el proceso, reduciendo al mínimo las impresiones en papel.

En SIGEN y en aquellas UAIs en cuyas organizaciones se encuentre implementada la firma digital en base a lo establecido en la Ley N° 25.506, los papeles de trabajo digitales deberán ser firmados digitalmente por el responsable del proyecto, siguiendo el esquema de responsabilidades que se utiliza actualmente para la firma manuscrita u hológrafa (considerando el procedimiento vigente, ej. supervisor, auditor interno titular, síndico, etc.).

En aquellas UAIs que aún no tengan implementada la firma digital y hasta tanto dispongan de ésta, deberán resguardarse en forma combinada papeles y resguardos en formato electrónico, considerando los mecanismos de control especiales que se describen más adelante.

En estos casos, el mantenimiento de resguardos en soporte papel deberá minimizarse sólo a aquellos documentos que requieran de firma hológrafa, debiendo el resto de los elementos de respaldo, mantenerse en formato electrónico.

Se irá avanzando de forma gradual en la incorporación de firma digital. A medida que se disponga de la misma, se la deberá utilizar indefectiblemente.



Deben mantenerse, cualquiera sea el medio de soporte, únicamente los respaldos que sustenten la labor realizada, evitando la acumulación de documentación o archivos innecesarios.

Atendiendo a todo lo expuesto, las áreas competentes deberán arbitrar los medios necesarios para propender a la utilización de respaldos digitales en remplazo del papel.

La presente metodología se aplicará a todos los proyectos que se inicien con posterioridad a la aprobación de la presente norma. En el caso de los trabajos que se encuentran en curso de elaboración o correspondientes a proyectos que se encuentran en ejecución, se podrá mantener la metodología que se encontraba vigente anteriormente³.

Cabe destacar que la presente metodología apunta a la digitalización de los papeles de trabajo, sin que se modifiquen los aspectos dispuestos en las Normas de Auditoría Interna Gubernamental aprobadas por la Resolución SIGEN N° 152/2002.

2. Características generales

Los papeles de trabajo que respalden la labor realizada deben contener información suficiente para permitir a un auditor/evaluador experimentado sin vínculo previo con la tarea efectuada, llegar a conclusiones similares que el equipo de trabajo que los elaboró.

Deben elaborarse de manera que sea posible su rápida comprensión por quienes efectuarán la supervisión de la tarea, sin hacer necesaria ninguna explicación adicional por parte del equipo de trabajo que los elaboró.

Los elementos de juicio obtenidos y las explicaciones, comentarios y observaciones/cuestiones a fortalecer deben encontrarse expuestos en los papeles de trabajo digitales, en forma clara y concisa.

Es decir, la información debe ser suficiente, competente, relevante y útil para proporcionar una base sólida a las observaciones/cuestiones a fortalecer y recomendaciones de la labor efectuada.

- Información **suficiente** implica que es real, adecuada y convincente, de modo tal que una persona prudente e informada pueda llegar a las mismas conclusiones que el auditor/evaluador.
- Información **competente** significa información confiable y la mejor que pueda conseguirse con el uso apropiado de las técnicas de trabajo.

³ Resolución N° 45/2003 SIGEN.



- Información **relevante** es la que sirve de soporte a las observaciones/cuestiones a fortalecer y recomendaciones y es coherente con los objetivos del trabajo.
- Información **útil** es aquella que asiste a la organización a lograr sus metas. Esta característica de "utilidad", abarcará en el caso de los papeles de trabajo, aquellos aspectos que hacen al cumplimiento de los objetivos del informe de auditoría, control, evaluación o de otro tipo.

Forma parte de los papeles de trabajo, toda la documentación elaborada para ejecutar y respaldar la labor realizada.

Los papeles de trabajo digitales que respalden la labor, deben ser elaborados en forma simultánea a la tarea realizada, evitando diferir el registro de la tarea realizada y de los eventuales hallazgos, observaciones o aspectos a fortalecer.

3. Propiedad

Los papeles de trabajo que respaldan la labor realizada son propiedad de la entidad a la que pertenecen los agentes que las produjeron.

Cuando se trate de trabajos en conjunto, quedará una copia en cada organización.

4. Archivo

Los papeles de trabajo que respaldan la labor realizada deberán mantenerse por un período no inferior a 10 (diez) años, asegurando que se encuentren disponibles en caso de ser necesario consultarlos, manteniendo la exactitud e integridad de los datos. El área competente podrá determinar la necesidad de mantener el resguardo por un período mayor en casos de alta criticidad o trámites en gestión judicial, determinando asimismo los mecanismos para la eliminación o destrucción de los archivos que correspondiere.

5. Clasificación

Es necesaria la clasificación de la información que constituye los respaldos, considerando el criterio vigente en la organización (a partir de la Ley de Procedimiento Administrativo, el Modelo de Política de Seguridad de la Información establecido por la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) y las normas particulares aplicables a la organización).

En ese sentido, la información que conforme las evidencias de Legajos Digitales Principales será considerada **RESERVADA**, salvo que a juicio del responsable corresponda expresamente la clasificación de **CONFIDENCIAL**.



En ambos caso, dicho carácter se mantendrá hasta que el Síndico General de la Nación o autoridad actuante, entienda que debe revestir el carácter de PÚBLICA.

Al respecto, se exponen a continuación los conceptos para la clasificación, basados en lo definido en la política de seguridad:⁴

- Pública: Toda aquella información cuya divulgación al público en general no representa riesgo alguno para SIGEN, para el Sector Público Nacional o para terceros.
- Reservada: Toda información cuyo acceso posee un cierto nivel de restricción, el cual será determinado por el o los propietarios de la misma (responsables de su generación y mantenimiento). Su divulgación o uso no autorizado podría ocasionar riesgos o pérdidas leves para el Organismo, al Sector Público Nacional o terceros. Esta Información puede ser conocida y utilizada por empleados del Organismo y algunas entidades externas debidamente autorizadas.
- Confidencial: Información que sólo puede ser conocida y utilizada por un grupo reducido de empleados que la necesiten para realizar su trabajo, y cuya divulgación o uso no autorizado podría ocasionar riesgos o pérdidas significativas al Organismo, al Sector Público Nacional o a terceros.

6. Legajo Digital Principal o Corriente

Estará conformado por toda aquella documentación que respalde la emisión de un informe, ya sea por la ejecución de proyectos de auditoría, control o evaluación, u otro tipo de informes.

Tal como fuera expuesto precedentemente, se propiciará que los respaldos se mantengan en medios digitales, reduciendo al mínimo indispensable el mantenimiento de papeles en formato físico. Por su parte, se apuntará a generar y mantener los respaldos en formato digital a lo largo de la ejecución de todo el proyecto, reduciendo al mínimo las impresiones en papel.

Al efecto, se constituirá un archivo digital en el que se almacenarán los papeles de trabajo. Se permitirá la carga de archivos electrónicos, documentos escaneados o enlaces a páginas web donde se encuentre la información utilizada en la labor. Al momento de la carga de archivos, deberá identificarse cada uno con un nombre conciso, que identifique claramente el contenido, indicándose asimismo su fecha de vigencia.

⁴ Adaptación de las definiciones contempladas en la Resolución N° 16/2011 SIGEN, Capítulo 2, punto 2.2.



La inclusión de documentos y su formato, serán determinados por los responsables firmantes del informe, considerando los criterios expuestos.

A modo de guía orientativa, el Legajo Digital Principal podrá contener:

- Antecedentes del origen del proyecto, tales como Planificación anual, requerimiento de autoridad superior, SIGEN y otros organismos o entidades externas, etc.
- Análisis de los riesgos de los procesos, programas o áreas a auditar / evaluar.
- Relevamientos preliminares efectuados.
- Planificación del proyecto, incluyendo identificación del objetivo específico y alcance del trabajo.
- Programas de trabajo específicos y detallados, los cuales debieran referenciarse a los documentos electrónicos donde se verifique la ejecución de la tarea, y el responsable de su ejecución.
- Hallazgos, observaciones, aspectos a fortalecer, recomendaciones y conclusiones obtenidas de la ejecución del proyecto. Cada punto debe encontrarse referenciado con la o las evidencias que la soportan, según lo expuesto en el ítem Ordenamiento y referenciación.
- Correspondencia, correos y comunicaciones que tengan relación con la ejecución del proyecto.
- Informes de avance que hubieran sido producidos durante la ejecución del proyecto.
- Solicitud de opinión al auditado / evaluado, y opinión del mismo.
- Informe Ejecutivo y Analítico.
- Detalle del equipo de trabajo interviniente, con información de la ejecución del proyecto (plazos, comisiones de servicios involucradas, etc.).
- Referencias al número de Expediente del proyecto y Número SISPE o SISIO según corresponda.
- Sugerencias para futuros exámenes.
- Etc.

Debe asegurarse que entre los papeles de trabajo digitales, se describa detalladamente el alcance dado a las tareas de verificación.

Se clasificarán los documentos que se carguen en este Legajo Digital Principal o Corriente según su nivel de confidencialidad, siguiendo el procedimiento vigente y considerando los conceptos volcados en el ítem Clasificación del presente documento.



6.1. Ordenamiento y referenciación

El Legajo Digital Principal deberá contar con un primer documento electrónico, denominado "0-Índice" o similar⁵, en el cual consten Fecha y Nombre del Proyecto, y desde el cual se referencie al resto de los documentos que conforman el Legajo.

Asimismo, se deberán utilizar referencias entre los puntos del informe y sus evidencias. Se sugiere utilizar a tal fin, una copia del informe denominada "Informe con referencias" o similar, sobre la cual el supervisor responsable, agregará sobre cada hallazgo/aspecto a fortalecer, los comentarios con las referencias pertinentes (se podría utilizar por ejemplo "Revisar-Nuevo Comentario" del procesador de textos utilizado -ej. Word-, o cualquier otra forma que se adapte a los requerimientos).

Cuando sea necesario agregar referencias o marcas de supervisión sobre archivos protegidos, se podrán utilizar las herramientas que provean dichos programas⁶ o bien, agregar un nuevo documento en el cual se incorporarán las referencias necesarias.

6.2. Modalidad de resguardo de los papeles de trabajo digitales

Los papeles de trabajo digitales que corresponden al Legajo Digital Principal -de proyectos de control, evaluación, etc. asociados a un informe en particular-, se deberán cargar en el archivo digital que a tal efecto se disponga, en forma previa a la emisión del informe definitivo. Deberá utilizarse firma digital para todos los documentos electrónicos que respalden la labor realizada.

En ese sentido, se cargará al archivo digital, tanto el Informe Final en formato .pdf, firmado digitalmente por parte de todos los firmantes que correspondan de acuerdo al procedimiento aplicable, como los papeles de trabajo digitales firmados digitalmente por el Síndico, Coordinador o Auditor Interno actuante.

A fin de mantener un conjunto íntegro de papeles de trabajo en el archivo digital, los documentos en papel con firma manuscrita sobre los que se haya determinado que requieren ser archivados en formato papel, deberán ser además escaneados, debiendo el Síndico, Coordinador o Auditor Interno actuante, firmar digitalmente el archivo electrónico

⁵ Se sugiere utilizar el mismo criterio en todos los Legajos Digitales a conformar y agregar al inicio un cero o un caracter que alfabéticamente asegure su ubicación al inicio de la carpeta o conjunto de archivos correspondientes.

⁶ Por ejemplo, en archivos pdf: utilizar las opciones "Agregar Nota al Texto", "Agregar Nota para reemplazar texto", "Insertar texto en la posición del cursor" (botón derecho).

En documentos Word con vista protegida, considerar la opción de "copiar" la que permite copiar texto en un nuevo documento, el que podrá contener los comentarios/observaciones que se deban hacer.



resultante del proceso de escaneo. De este modo, deberán ser integrados al Legajo Digital Principal correspondiente al informe en cuestión.

A partir de lo expuesto, cada informe tendrá asociado un conjunto de documentos o carpeta con archivos respaldatorios del trabajo, que podrán contener una combinación de documentos escaneados, archivos de office, correos electrónicos, bases de datos, etc., todos firmados digitalmente por el Síndico, Coordinador o Auditor Interno responsable del proyecto.

Tanto el informe en .pdf firmado digitalmente como los respaldos digitales del trabajo serán cargados al archivo digital siguiendo los procedimientos vigentes en cada caso.

Cada organización será responsable del resguardo y mantenimiento de los papeles de trabajo digitales de los informes que hubiera generado. Para este resguardo deben contemplarse medidas de seguridad que apunten a lo siguiente:

- Disponibilidad (las evidencias deben poder ser accedidas en caso de resultar necesario)⁷.
- Confidencialidad (el acceso debe restringirse al personal autorizado).
- Integridad (debe mantenerse la exactitud de los datos -sin modificaciones, agregados y/o faltantes-).

6.3. Modalidad de Resguardo de los papeles de trabajo digitales en organizaciones que aún no cuenten con firma digital

Los papeles de trabajo digitales que corresponden al Legajo Digital Principal -de auditorías u otros tipos de trabajo asociados a un informe en particular-, deberán ser resguardados en medios electrónicos utilizando firma digital siempre que resulte posible.

En los casos en que aún no se encuentre implementada la firma digital y hasta tanto se disponga de ésta, deberán resguardarse en forma combinada papeles y respaldos en formato electrónico, de acuerdo a lo que se expone a continuación:

El mantenimiento de respaldos en soporte papel deberá minimizarse sólo a aquellos documentos que requieran de firma hológrafa o manuscrita.

El resto de los elementos de respaldo deberá mantenerse en formato electrónico, preferentemente utilizando medios de almacenamiento no regrabables (ej. CD o DVD). En estos casos y como mecanismo de control compensatorio, deberá conformarse un Acta en

⁷ Considerar las prácticas recomendadas en el punto 7. Prácticas recomendadas para asegurar la disponibilidad de la información que constituye los respaldos.



papel, firmada en forma manuscrita por el auditor interno o responsable actuante, en donde figuren los siguientes datos:

- Cantidad de bytes utilizados en el medio de respaldo electrónico.
- Fecha en que fue generado el respaldo.
- Captura de pantalla indicando el contenido que posee el medio de almacenamiento adoptado.
- Firma hológrafa del auditor interno o responsable, sello y fecha.

Luego del proceso de grabación, deberá bloquearse el CD/DVD de modo de impedir agregados.

A su vez, deberán consignarse con tinta indeleble sobre la cara superior de cada CD/DVD, los siguientes datos:

- Identificación del Informe: Nombre del informe, Número y Título, N° de Registro SISIO, según corresponda)
- Fecha de finalización del informe.
- Firma hológrafa con tinta indeleble del auditor interno o responsable actuante.

7. Prácticas recomendadas para asegurar la disponibilidad de la información que constituye los respaldos

Se deberá asegurar la disponibilidad de la información mediante la realización de backups de los archivos generados, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en las políticas y procedimientos de la organización, contemplando:

- Periodicidad adecuada.
- Medios apropiados, se debe contar con instalaciones de resguardo que garanticen la disponibilidad de la información.
- Pruebas de recuperación periódicas.
- Restricción de accesos, de acuerdo a la propiedad y clasificación pertinentes.
- Existencia de un backup externo -ya sea en caja de seguridad, mediante acuerdos con Sindicaturas Jurisdiccionales, acuerdos con UAIs de otros Organismos, etc.-. Se debe almacenar en una ubicación remota, a una distancia suficiente como para evitar daños provenientes de un desastre en el sitio principal.



GLOSARIO

Firma Digital⁸: Se entiende por firma digital al resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma.

Firma Electrónica⁹: Se entiende por firma electrónica al conjunto de datos electrónicos integrados, ligados o asociados de manera lógica a otros datos electrónicos, utilizado por el signatario como su medio de identificación, que carezca de alguno de los requisitos legales para ser considerada firma digital*. En caso de ser desconocida la firma electrónica corresponde a quien la invoca acreditar su validez.

**Validez¹⁰. Una firma digital es válida si cumple con los siguientes requisitos:*

a) Haber sido creada durante el período de vigencia del certificado digital válido del firmante;

b) Ser debidamente verificada por la referencia a los datos de verificación de firma digital indicados en dicho certificado según el procedimiento de verificación correspondiente;

c) Que dicho certificado haya sido emitido o reconocido, según el artículo 16 de la Ley N° 25.506, por un certificador licenciado.

Papeles de Trabajo: documentación que respalda la tarea efectuada para la emisión de un informe, sea éste de auditoría, de control, evaluación o de otro tipo. Los papeles de trabajo documentan las evidencias y respaldos de las conclusiones y demás resultados del informe.

Papeles de Trabajo en Formato Electrónico: archivos de papeles de trabajo en cualquiera de los formatos electrónicos (pdf, Word, Excel, correos electrónicos, base de datos, etc.).

Papeles de Trabajo Digitales Firmados Digitalmente: archivos de papeles de trabajo en cualquiera de los formatos electrónicos, sobre los cuales el responsable firmante, ha procedido a incorporar su firma digital.

⁸ Ley N° 25.506, art. 2º.

⁹ Ley N° 25.506, art. 5º.

¹⁰ Ley N° 25.506, art. 9.