



**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



Norma de
Requisitos Mínimos
para un Sistema de
Control Interno

**INFORME DE EVALUACIÓN DE LA
EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE
CONTROL INTERNO**

MINISTERIO DE JUSTICIA

Junio, 2021

Índice

I.	Antecedentes	1
II.	Objetivo	1
III.	Alcance.....	1
IV.	Desarrollo	1
	A. Componente ambiente de control.....	3
	B. Componente control de la planificación	4
	C. Componente control de la implementación.....	6
	D. Componente control de la evaluación.....	8
	E. Componente control para la mejora.....	8
V.	Conclusión.....	9
VI.	Recomendación.....	9

INFORME EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO - MINISTERIO DE JUSTICIA

I. Antecedentes

En la Resolución N° 377 del 13 de mayo de 2016, la Contraloría General de la República – CGR, resolvió adoptar como marco para el control, fiscalización y evaluación del Sistema de Control Interno de las instituciones sujetas a su supervisión, la Norma de Requisitos Mínimos – NRM, para un Sistema de Control Interno.

Posteriormente, con la Resolución CGR N° 147/19: "...se aprueba la Matriz de evaluación por niveles de madurez, a ser utilizada en el marco de la Norma de Requisitos Mínimos del Sistema de Control Interno MECIP:2015".

Con base en las funciones y atribuciones de control, vigilancia y fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado establecidas en la Constitución Nacional y en la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", fue cursada al Ministerio de Justicia la Nota CGR N° 47 del 12 de enero de 2021, a efectos de solicitar informe de la evaluación sobre la efectividad del Sistema de Control Interno - SCI y copia en medio electrónico de los documentos que respaldan la implementación de la Norma de Requisitos Mínimos, que evidencie las acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2020.

Con la Nota MJ/GM N° 178 de fecha 26 de febrero de 2021, la Ministra remitió el resultado de la evaluación elaborado por la Auditoría Interna y los documentos que respaldan la implementación del sistema de control interno del Ministerio de Justicia, a fin de dar cumplimiento al requerimiento de la Contraloría General de la República.

II. Objetivo

Evaluar si los requisitos mínimos exigidos en la norma para un SCI, fueron desarrollados e implementados, estableciendo los niveles de madurez de cada uno de los componentes del sistema, a fin de identificar eventuales deficiencias que requieran mayor profundización y, acompañar a la institución en la búsqueda de la excelencia.

III. Alcance

La evaluación realizada, con base a los documentos proporcionados por la institución que respaldan la fase de diseño y evidencian acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2020.

IV. Desarrollo

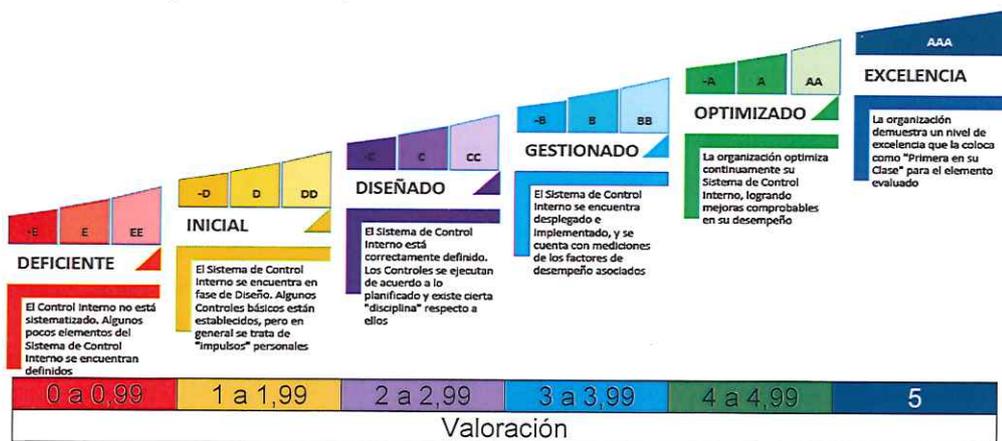
Con el objeto de medir el grado de eficiencia y eficacia, determinar el nivel de confianza y veracidad del sistema y, consecuentemente, identificar eventuales deficiencias relevantes que requieran una mayor profundización se realiza la evaluación del Sistema de Control Interno.

En este sentido, los funcionarios tienen la responsabilidad de utilizar los recursos con efectividad, eficiencia y economía, a fin de lograr los objetivos para los cuales fueron autorizados. Es por ello que la Norma de Requisitos Mínimos señala que el control interno sirve como la primera línea de defensa en la protección de activos, ayudando a la Máxima Autoridad institucional y al equipo directivo de esa entidad, a obtener los resultados deseados por medio de la efectiva administración de los recursos públicos.

Por lo tanto, tales funcionarios son responsables de establecer, mantener y evaluar periódicamente un Sistema de Control Interno sólido para:

- Asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas previstos,
- Proteger apropiadamente los recursos.
- Cumplir las leyes y reglamentos aplicables; y.
- Preparar, conservar y revelar información financiera confiable.

Para determinar el grado de adopción de la Norma de Requisitos Mínimos se utilizó la herramienta de evaluación del nivel de madurez del SCI, de acuerdo a criterios de valoración con la siguiente interpretación:



En el siguiente cuadro se expone la evaluación y calificación del Sistema de Control Interno por cada componente, y los resultados que arrojó la herramienta arriba señalada:

Evaluación del nivel de madurez del Sistema de Control Interno - SCI			
Ambiente de control	2,56	C	Diseñado
Control de planificación	2,09	C-	Diseñado
Control de implementación	1,49	D	Inicial
Control de evaluación	1,16	D-	Inicial
Control para la mejora	1,25	D-	Inicial
SCI consolidado	1,87	DD	Inicial

A partir del análisis de los documentos proveídos por la institución, se observan las siguientes debilidades por componente de control.

A. Componente ambiente de control

La NRM señala que: *"La institución debe propiciar una conciencia de control que influya profundamente en la cultura organizacional de la institución manteniendo su orientación hacia el cumplimiento de su función constitucional, legal, y la finalidad social del Estado"*.

El componente ambiente de control obtuvo un puntaje de 2,56, con un nivel madurez DISEÑADO MEDIO, debido a que el Sistema de Control Interno está correctamente definido. Los controles se ejecutan de acuerdo a lo planificado y existe cierta "disciplina" respecto a ellos.

Respecto a los documentos correspondientes a este componente, se señalan las siguientes debilidades:

- En la Resolución N° 732/20 se aprobó la Política de Control Interno, el texto fue redactado con los conceptos definidos en la NRM por cada principio y elemento con el verbo "debe". Al respecto, en oportunidad de su revisión se debe mejorar los lineamientos de la Política de Control Interno con una redacción que: *"Incluya el compromiso de cumplir los requisitos aplicables; Oriente a los funcionarios a hacer lo correcto"*.
- No se evidenció documentos que demuestren que la Política de Control Interno fuera adecuadamente comunicada, difundida y comprendida. Al respecto la NRM indica que la misma debe ser comunicada, entenderse y aplicarse dentro de la institución y estar disponible para los grupos de interés.
- En la Resolución N° 141/19 se ratifica la Resolución N° 782/15, que aprueba el Código de Ética, dentro del documento fue incluido el enunciado de la Misión y Visión institucional no vigente, tampoco se identifican prácticas éticas que incluyan el compromiso con la igualdad y la no discriminación, ni parámetros y criterios para la evaluación de la gestión ética, tal como lo dispone la NRM.
- De acuerdo a los documentos proporcionados, el Comité de Ética fue conformado por Resolución N° 159/19, sin embargo, no se observó evidencias del tratamiento sobre situaciones asociadas a evaluación de incumplimiento, relacionadas a valores, principios y compromisos asumidos.
- La institución no ha definido ni aplicado instrumentos para detectar y generar soluciones al incumplimiento de los acuerdos y compromisos éticos.
- Asimismo, el Comité de Ética es la instancia organizacional encargada de promover y liderar el proceso de implantación de la gestión ética, a pesar de ello, no se visualizó la realización de talleres de reflexión colectiva, con la participación de la totalidad de funcionarios, durante el ejercicio fiscal sujeto a análisis.

- En la Resolución N° 140/19 se ratifica el Código de Buen Gobierno aprobado por resolución N° 352/16, sin embargo, no se visualizó el documento que contiene el Código de Buen Gobierno entre los documentos remitidos ni en la página web.
- No se observaron actas del Comité de Buen Gobierno, respecto al cumplimiento de sus funciones, que consiste en monitorear la aplicación y cumplimiento por parte de los directivos de las políticas establecidas en el Código de Buen Gobierno.
- No se visualizó un Informe de gestión del área de Talento Humano elaborado por la Auditoría Interna, a fin de verificar el cumplimiento de los procesos y las Políticas del Talento Humano y asegurar que los procesos involucrados tengan en cuenta los valores de igualdad, imparcialidad, economía, eficiencia y eficacia, integridad y transparencia.
- No se observó evidencias de entrevistas a funcionarios de todos los niveles que demuestre comunicación, entendimiento y aplicación de los elementos del presente componente.

Se debe indicar a la institución cuyo Sistema de Control Interno es evaluado que, mediante la instauración de un ambiente de control adecuado, se promueve una cultura organizacional enfocada a la búsqueda de la excelencia de directivos y funcionarios, mediante la materialización de un alto compromiso e involucramiento del nivel directivo que marque el camino de los miembros de sus equipos, para diseñar y brindar, de manera continua, productos y servicios públicos de alta calidad.

B. Componente control de la planificación

Para este componente la NRM señala: *"La institución debe determinar el marco de referencia que oriente su gestión hacia el cumplimiento de su Misión, logro de su Visión y el cumplimiento de sus objetivos institucionales"*.

El componente se ubicó en un nivel de madurez DISEÑADO BAJO, con un puntaje de 2,09, teniendo en cuenta que el Sistema de Control Interno está definido. Los controles se ejecutan de acuerdo a lo planificado y existe cierta "disciplina" respecto a ellos. No obstante, se detalla a continuación, las debilidades a ser tenidas en cuenta por la administración:

- Con la Resolución N° 459/17 se aprobó el Plan Estratégico Institucional - PEI 2017 – 2021 del Ministerio de Justicia, sobre el punto se señala:
 - No se observó evidencia de que la Misión y la Visión institucional hayan sido sometidas a revisiones periódicas.
 - No se identificó evidencias de talleres de socialización de la Misión, Visión y PEI a todas las áreas de la institución. En este sentido, resulta crítico empoderar a todos los funcionarios de la organización y generar conciencia de lo que se busca con la planificación estratégica, particularmente, cómo la tarea que cada uno ejecuta está ligada a un objetivo estratégico o proceso

- necesario para cumplir con la misión institucional y, transcurrido el plazo definido en el direccionamiento estratégico, alcanzar la Visión.
- Además, el Plan Estratégico Institucional no incluyó la determinación de los recursos necesarios para el logro de los fines trazados, como lo dispone la NRM.
 - Si bien las acciones a realizar se vincularon a cada objetivo específico, no se determinó el área responsable de la ejecución de las actividades.
 - No se visualizó, evidencias para la definición de instrumentos de seguimiento y medición del grado de avance de los planes y logros alcanzados al cierre del ejercicio fiscal sujeto a análisis. Al respecto, en el PEI se señala: *"El monitoreo de la ejecución del Plan Estratégico es responsabilidad de la Dirección General de Planificación y Desarrollo Institucional (DGPI). No obstante, todos los sectores deben participar en la producción y el análisis de información relevante sobre la ejecución del Plan, siendo su cumplimiento una responsabilidad de todos los directivos"*.
 - No se observó entre los documentos presentados, lineamientos de articulación de los objetivos estratégicos, programas, proyectos y procesos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS.
 - Tampoco se comprobó la realización de una revisión del PEI, teniendo en cuenta el contexto estratégico y los cambios que pudieron haberse generado debido a la pandemia de la COVID-19. En ese sentido, en el PEI se indica: *"El Plan estratégico puede y debe ser modificado a lo largo del periodo 2017-2021, a fin de adecuar la planificación a la capacidad efectiva de su implementación y de responder a los cambios internos o contextuales que pudieran presentarse"*.
- En cuanto al modelo por procesos se visualizó el Mapa de Procesos y el Normograma a nivel institucional, correspondientes al año 2016, no hay evidencias de su aprobación por acto administrativo ni su revisión para alinear con la estructura organizacional que fue modificada. Al respecto, la NRM dispone:
 - *"El modelo de gestión por procesos debe ser aprobado por la Máxima Autoridad Institucional, y debe ser sometido a revisiones periódicas para asegurar su conveniencia y adecuación."*
 - *El modelo de gestión por procesos deberá ser tenido en cuenta para la definición y/o revisión de la estructura organizacional"*.
 - No se visualizó evidencias de la caracterización de los procesos, tal como lo exige la NRM. La caracterización de procesos abarca, la identificación de los insumos requeridos para la elaboración de los productos y servicios y la identificación de sus proveedores, productos, sus características y beneficiarios o clientes, los reportes relacionados, interacción con otros procesos, indicadores y los recursos necesarios para su ejecución.

- Se visualizaron varias Resoluciones de aprobación de la estructura organizacional por direcciones, sin embargo, el organigrama general del 2019 no cuenta con un acto administrativo de aprobación.
- Se visualizó funciones y perfil de cargo aprobados por áreas, sin embargo, no hay evidencias de su socialización. La NRM, dice: *"La institución debe establecer mecanismos para asegurar que cada funcionario conoce cabalmente sus deberes y responsabilidades, de modo que pueda rendir cuenta por los mismos"*.
- Si bien se observó del análisis FODA y el análisis interno y externo de riesgos a nivel estratégico correspondientes al año 2016, no hay evidencias del análisis de riesgos a nivel de procesos para conocer la probabilidad de ocurrencia, el impacto de los mismos y las medidas para su mitigación. La NRM, establece: *"La organización debe establecer, implementar y mantener uno o varios procedimientos para la continua identificación y evaluación de sus riesgos, y para la determinación de las medidas de control necesarias"*.
- Asimismo, en cuanto a la revisión de los riesgos establece, la NRM establece: *"h) Asegurar que la identificación y evaluación de riesgos sea revisada al menos una vez al año"*.

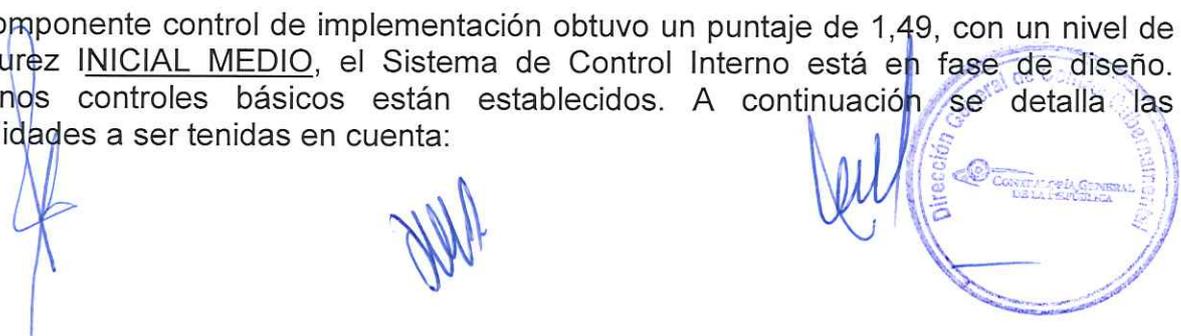
El modelo de procesos, comenzando por la cadena de valor y el Mapa de Procesos, deben estar alineados a la estructura organizacional, teniendo en cuenta que la NRM señala: *"El modelo de gestión por procesos deberá ser tenido en cuenta para la definición y/o revisión de la estructura orgánica"*.

Junto a los procesos, y como otro requisito mínimo exigido por la NRM, es crítico que la institución identifique y evalúe los riesgos que pueden impedir el logro de los objetivos estratégicos, de los procesos, de los programas y de los proyectos institucionales, para definir las medidas de prevención y mitigación más convenientes para evitar la interrupción del servicio, las pérdidas económicas o los eventos que dañen la imagen institucional.

C. Componente control de la implementación

Para este componente la NRM determina: *"Abarca las acciones establecidas por la institución, mediante políticas y procedimientos, orientadas a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización. Las actividades de control son llevadas a cabo por todas las áreas de la organización, a través de los procesos y la tecnología que les da soporte"*.

El componente control de implementación obtuvo un puntaje de 1,49, con un nivel de madurez INICIAL MEDIO, el Sistema de Control Interno está en fase de diseño. Algunos controles básicos están establecidos. A continuación se detalla las debilidades a ser tenidas en cuenta:



- No se visualizó políticas de operación. Al respecto, la NRM señala: *"Las Políticas Operacionales deben ser aprobadas por la Máxima Autoridad Institucional, a través de un acto administrativo"*.
- No se observó evidencias de la implementación de una metodología que permita evaluar la efectividad de los controles nuevos o existentes, para asegurar que los mismos sean suficientes, comprensibles, eficaces, económicos y oportunos.
- Se observaron procedimientos operativos elaborados en el año 2017. Al respecto, los procedimientos operativos deben ser revisados y actualizados buscando siempre la manera más eficaz de realizar las actividades. Tampoco se observó seguimiento realizado a los procedimientos.
- Si bien se visualizó la disponibilidad de presupuesto para capacitaciones, no hay evidencias de un plan de capacitación debidamente aprobado por la Máxima Autoridad, elaborado con base a las necesidades de formación detectadas, ni registros de capacitaciones realizadas. Al respecto, la NRM dispone: *"La institución debe identificar las necesidades de formación relacionadas con su operación y de su sistema de control interno, como así también planificar y proporcionar formación, o emprender otras acciones apropiadas, para satisfacer estas necesidades"*.
- Tampoco se visualizó evaluación de eficacia de las actividades de capacitación, denominada también, evaluación del impacto de las capacitaciones.
- No se visualizó informe de gestión del área de Talento Humano elaborado por la Auditoría Interna, que guarde relación con la verificación del área de legajos y que los documentos se encuentren relacionados al perfil del puesto desempeñado por los funcionarios.
- No se observó el Reglamento Interno de Capacitaciones y Becas ni el Reglamento de Evaluaciones de Desempeño, homologados por la Secretaría de la Función Pública.
- En la Resolución N° 963/17 se aprueban las Políticas de Comunicación, al respecto, no se evidenció de entrevistas para conocer la efectividad del sistema de comunicación e información.
- Se visualizó la Resolución N° 190/20 que adopta el Manual de Rendición de Cuentas aprobado por Dto. N° 2991/19, y conforma un comité encargado de presentar la propuesta del plan de Rendición de Cuentas del año 2020. Sin embargo, no se encontraron evidencias del plan ni de la Rendición de Cuentas a la ciudadanía. Sobre el punto, la NRM establece que: *"La Rendición de Cuentas es responsabilidad de la Máxima Autoridad Institucional, y debe ser realizada en forma periódica, en acuerdo a las frecuencias y modalidades establecidas en la normativa legal"*, por lo que se debe documentar la convocatoria y asistencias a las Rendiciones de Cuentas a la ciudadanía.

En cuanto al componente control de la implementación, mucho incidirá en la mejora de la gestión que los responsables de los procesos cuenten con claras directrices para el desarrollo de sus tareas en todos los procesos. En ese sentido, la Política Operacional es útil para establecer líneas de acción cuando un aspecto específico del trabajo requiere orientación y sea necesario definir con precisión quienes son los responsables de acatarla y su ámbito de aplicación. La institución evitará que se presenten situaciones indeseables, mediante directrices claras y responsabilidades bien definidas.

D. Componente control de la evaluación

Para este componente la NRM indica: *"La organización debe definir, desarrollar y ejecutar evaluaciones sistemáticas para determinar la suficiencia y adecuado funcionamiento de los componentes del control interno"*.

El puntaje obtenido para este componente es de 1,16, con un nivel de madurez INICIAL BAJO, el Sistema de Control Interno se encuentra en fase de Diseño. Algunos controles básicos están establecidos. Respecto a los documentos correspondientes a este componente, se señalan las siguientes debilidades:

- No se visualizó reportes sobre los indicadores en los niveles estratégicos de la institución para monitorear el desempeño en cuanto al logro de los objetivos institucionales.
- No fueron visualizados tableros de indicadores a nivel operativo, indicadores por procesos o áreas, que puedan ser medidos en tiempo real o actual.
- Si bien se visualizó algunos informes de auditoría, no hay evidenciación de un Plan de Trabajo Anual de Auditoría, aprobado por la Máxima Autoridad. Al respecto, la NRM dispone que: *"Se deben planificar las auditorías tomando en consideración el estado, la importancia y los riesgos asociados a los procesos y áreas a auditar,..."*
- No se observó la realización de capacitaciones para auditores.
- Se visualizaron borradores de Planes de Mejoramiento y Avance de Planes de Mejoramiento, sin firma de los responsables y sin el porcentaje de avance correspondiente. La Auditoría Interna institucional, debe dejar constancia a las áreas auditadas, que son responsables de realizar las acciones correctivas o de mejora, sin demora injustificada.

E. Componente control para la mejora

Para este componente la NRM señala: *"La institución debe mejorar continuamente la efectividad del Sistema de Control Interno mediante el uso de los resultados de las auditorías, el análisis de datos, las acciones correctivas y preventivas y el análisis crítico de la alta dirección"*.

En esta fase, la institución evidenció un nivel de madurez INICIAL BAJO, con una calificación 1,25, que implica que el control interno no está sistematizado. Los elementos del Sistema de Control Interno están en fase de diseño.

A continuación, se describen las debilidades detectadas:

- Si bien presentó un acta del Comité de Control Interno, no hubo revisión por la dirección del SCI, el análisis crítico debe planificarse y llevarse a cabo incluyendo consideraciones dispuesta por la NRM sobre:
 - *“Evolución de planes y objetivos institucionales.*
 - *Seguimiento y resultados de las mediciones.*
 - *Resultados de las auditorías internas y externas.*
 - *Retroalimentación de los grupos de interés.*
 - *Cuestiones relativas a los proveedores e instituciones externas, y a otras partes interesadas pertinentes.*
 - *Adecuación de los recursos requeridos para mantener un Sistema de Control Interno eficaz.*
 - *El desempeño de los procesos y la conformidad de los productos y servicios”.*
- No se comprobó la Implementación de registros de acciones correctivas, preventivas y/o mejora.

V. Conclusión

Como resultado del análisis practicado a los documentos suministrados, del Ministerio de Justicia obtuvo una valoración de 1,87, equivalente a un nivel de madurez INICIAL ALTO, teniendo en cuenta los documentos evaluados y los elementos del Sistema de Control Interno implementados, con lo que se evidencia que la Máxima Autoridad y su equipo directivo, demostraron un liderazgo y compromiso con la implementación y efectiva aplicación del SCI poco considerable en el año 2020.

VI. Recomendación

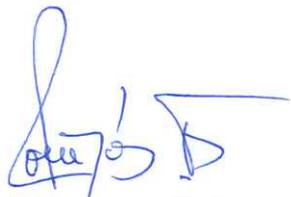
En consideración a lo expuesto más arriba, y de manera a impulsar la mejora continua en la gestión del Ministerio de Justicia en busca de la excelencia, se deberá:

1. Gestionar la capacitación del personal directivo y funcionarios sobre la NRM a fin de apoyar su efectiva implementación.
2. Desarrollar iniciativas para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

3. Adjuntar el plan y cronograma para la implementación del Sistema de Control Interno en el marco de la Resolución CGR N° 377/16, por la cual se adopta la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control, correspondiente al ejercicio fiscal 2021 y 2022.
4. Arbitrar las medidas administrativas para que la Auditoría Interna proceda a evaluar la efectiva implementación de la NRM al cierre del ejercicio fiscal 2021, utilizando la matriz de evaluación por niveles de madurez, aprobada con la Resolución CGR N° 147/19, cuyo resultado deberá ser remitido, a más tardar, el 28/02/22, adjuntando todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.

Es nuestro informe.

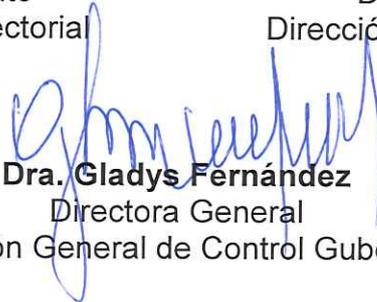
Asunción, de junio de 2021.



Lic. Romy Rojas
Jefa de Departamento
Dirección de Análisis Sectorial



C.P. Irma Delfino
Directora de Área
Dirección de Análisis Sectorial



Dra. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Control Gubernamental

