



POKATUVETE
Mañahapavê
Auditoría General del
PODER EJECUTIVO



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, 2023

Índice

I. Antecedentes	1
II. Objetivo	1
III. Alcance	1
IV. Desarrollo	2
A. Componente ambiente de control	3
B. Componente de control de la planificación.....	5
C. Componente de control de la implementación	6
D. Componente de control de evaluación.....	7
E. Componente de control para la mejora	8
V. Conclusión.....	8
VI. Recomendación.....	9

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

I. Antecedentes

Con la Resolución N° 377 del 13 de mayo de 2016, la Contraloría General de la República resolvió adoptar como marco para el control, fiscalización y evaluación del 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 aprobó 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".

En fecha 05 de abril de 2021, la Contraloría General de la República y la Auditoría General del Poder Ejecutivo, firmaron un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, cuyos compromisos están establecidos en la Cláusula Segunda del mismo.

Con la Resolución AGPE N° 95/23, se autoriza a servidora pública de la Auditoría General del Poder Ejecutivo para realizar las verificaciones *in situ* y la evaluación de la efectividad del SCI a través del Sistema Informático NRM de la Contraloría General de la República.

Por otro lado, en la Resolución CGR N° 909 del 09 de diciembre de 2021, se resolvió aprobar y adoptar el uso del Sistema Informático para la evaluación del Sistema de Control Interno, en el marco de la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno para instituciones públicas del Paraguay, denominado Sistema NRM.

II. Objetivo

Evaluar si los requisitos mínimos exigidos en la norma para un Sistema de Control Interno - 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 y que respaldan la fase de diseño y medición de la aplicación de los controles y que evidencian las acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2022.

IV. Desarrollo

La evaluación del SCI se define como: "Proceso continuo realizado por la dirección, gerencia y otros empleados de la entidad, para proporcionar seguridad razonable, respecto a si se están logrando los siguientes objetivos:

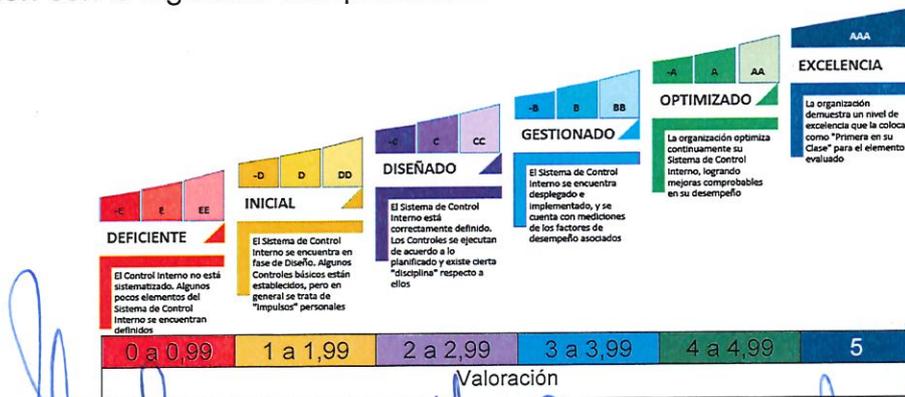
- Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad de los servicios.
- Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales.
- Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad".

En ese contexto, la NRM promueve como modelo de gestión la utilización del enfoque basado en procesos de manera que permita:

- a) La comprensión y el cumplimiento de los requisitos (de la institución, de la ciudadanía u otros grupos de interés y/o legales) de manera coherente.
- b) La consideración de los procesos en términos que aporten valor.
- c) El logro de un control de procesos eficaz.
- d) La mejora continua del Sistema de Control Interno con base en la evaluación de los datos y la información interna y externa.

Igualmente, la NRM incorpora la concepción de la administración de riesgos como pilar del control interno, lo que implica el establecimiento de una estructura y cultura organizacional apropiadas, que aplica un método lógico y sistemático para establecer los riesgos asociados con cualquier actividad, función o proceso, de forma tal que permite minimizar pérdidas y maximizar beneficios.

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 los resultados consolidados del Ministerio de Justicia, y que refleja el nivel de madurez de su Sistema de Control Interno por cada componente:

Evaluación del nivel de madurez del Sistema de Control Interno - SCI			
Ambiente de control	3,07	B-	Gestionado
Control de planificación	2,36	C-	Diseñado
Control de implementación	1,69	D	Inicial
Control de evaluación	1,94	DD	Inicial
Control para la mejora	2,50	C	Diseñado
SCI consolidado	2,27	C-	Diseñado

A partir del análisis de los documentos proporcionados por la institución a través de la herramienta de evaluación de la NRM, se señalan las debilidades más significativas 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".

En este componente, la institución obtuvo un nivel de madurez GESTIONADO BAJO, con una valoración 3,07, que describe en la herramienta de evaluación la siguiente situación: "El Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado, y se cuenta con mediciones de los factores de desempeño asociados". Respecto a los documentos correspondientes a este componente, se señalan las siguientes debilidades:

- El primer principio de la NRM establece que la Máxima Autoridad institucional debe demostrar liderazgo y compromiso con respecto al Sistema de Control Interno asumiendo la responsabilidad sobre su efectividad, sin embargo, no se comprobó la implementación de los siguientes criterios:
 - Establecimiento de procedimientos documentados para la planificación estratégica y operacional.
 - Análisis Crítico del SCI con la Máxima Autoridad.
 - Capacitaciones para todos los funcionarios, que les permita la comprensión de los principios del ambiente de control.

- Cumplimiento de los compromisos adoptados en el Código de Buen Gobierno.
 - Construcción participativa de la matriz de riesgo institucional y operacional, producto del desarrollo de una gestión por procesos que la organización debe identificar y evaluar los riesgos asociados.
 - La definición de políticas de operación que sean aplicadas, revisadas y actualizadas permanentemente.
 - Encuestas o entrevistas a los funcionarios para evaluar si conocen y aplican los principios y elementos del SCI.
 - Considerar las sugerencias y reclamos internos y externos como una oportunidad para las acciones de mejora continua.
- No se demostró que la Política de Control Interno fuera comunicada, entendida y aplicada por todos los funcionarios.
 - Con la Resolución N° 633/21 se aprobó el Código de Ética, la misma necesita revisión y ajuste, teniendo en cuenta los artículos: 29 "De las medidas aplicables" y 30 "De los criterios para la aplicación de sanciones", por parte del Comité de Ética. En ese sentido, cabe acotar que, no se debe confundir un Código de Ética con un Reglamento o Código de Conducta. Un Código de Conducta o Reglamento enumera los deberes y obligaciones, las prohibiciones, infracciones y sanciones que se aplicarán según el tipo de falta cometida; en cambio, los Códigos de Ética no tienen una intencionalidad normativa, sino pedagógica; no regulan específicamente los comportamientos de los funcionarios, sino que buscan persuadir y seducir a sus destinatarios para que interioricen sus preceptos y quieran comportarse en coherencia con estos.
 - Se visualizó los Acuerdos y Compromisos Éticos por dependencia, sin embargo, no se comprobó su construcción en forma participativa.
 - No se observó evidencia de establecimiento de parámetros y criterios para el seguimiento y la evaluación de la gestión ética.
 - No se demostró la habilidad de la institución para detectar y generar soluciones a los incumplimientos de los Acuerdos y Compromisos Éticos.
 - Con la Resolución N° 634/21 se aprobó la Política de Buen Gobierno, el documento no incorporó la Misión y Visión institucional.
 - No se visualizó informes del Comité de Buen Gobierno sobre resolución de controversias, indicadores de buen gobierno ni sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en el mismo.
 - No se demostró por medio de entrevistas o encuestas de que el Código de Ética, el Código de Buen Gobierno y la Política de Talento Humano fueran comprendidos por todos los funcionarios y que los mismos estén conscientes de sus responsabilidades y obligaciones individuales.

- No se evidenció documentos con informes relacionados a factores de desempeño asociados a las quejas y reclamos presentados por los grupos de interés interno o externo, que guarden relación con desvíos en el cumplimiento de políticas, procedimientos o disposiciones legales.

B. Componente de 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, Visión y el cumplimiento de sus objetivos institucionales".

En este componente, la institución obtuvo un nivel de madurez DISEÑADO BAJO, con una valoración 2,36, que describe en la herramienta de evaluación la siguiente situación: "El Sistema de Control Interno está correctamente definido. Los controles se ejecutan de acuerdo a lo planificado y existe cierta "disciplina" respecto a ellos".

La institución tuvo un leve avance en la implementación de este componente, aún persisten debilidades que deben ser administradas para mejorar el SCI:

- El texto de la Misión y Visión institucional aprobada con la Resolución N° 884/21 del PEI 2022/2026, es muy extensa. Se sugiere que sea corta para facilitar su comprensión.
- No se comprobó la realización de talleres dirigido a todos los funcionarios de la institución (permanentes, contratados y comisionados), con el fin de que estos tengan conocimiento de los objetivos a ser alcanzados, dentro de su área de competencia y enfocados al cumplimiento del objetivo estratégico. En ese sentido la NRM señala: "La institución debe comunicar acerca de su Misión, Visión, objetivos y planes de acción a todos los niveles de la organización, con la intención de que estén conscientes de sus obligaciones individuales al respecto".
- Se observó una metodología para la planificación estratégica, el documento no posee firma ni aprobación, tampoco tiene la estructura de un procedimiento.
- Se visualizó que los objetivos del Plan Estratégico Institucional no fueron vinculados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS, sin embargo, de acuerdo a la clasificación presupuestaria por finalidades y funciones obtenida del SICO, se vinculan con el ODS 1 y 16. Por lo tanto, debido a la discrepancia existente es pertinente la revisión y ajuste de los documentos, en cuanto a la identificación de los objetivos vinculados.
- Se visualizó el mapa de procesos V.II con la firma de la Máxima Autoridad, sin embargo, no fue aprobado con acto administrativo. Asimismo, no se observó la caracterización de los procesos.
- Se observó que los requisitos legales (normograma institucional), no fueron identificadas de acuerdo a los procesos y subprocesos.

- Entre los documentos analizados no se visualizó el organigrama aprobado.
- No se comprobó el establecimiento de mecanismos para asegurar que cada funcionario conozca cabalmente sus deberes y responsabilidades, de modo que pueda rendir cuenta por los mismos.
- Se visualizó la identificación de riesgos de algunos procesos, con la calificación, no incorporando la evaluación, ponderación y priorización, así como la matriz de riesgos.
- No se observó el Mapa de Riesgos de Corrupción de la institución, en cumplimiento a la Resolución SENAC N° 269/19, tampoco se demostró la efectiva implementación de la administración de riesgos de corrupción. Esta observación ya fue indicada en el informe anterior y se reitera en este informe.

Con relación al componente de la planificación, varias de las debilidades observadas en esta evaluación ya fueron detectadas en el ejercicio anterior y aún persisten. La Máxima Autoridad y los responsables de los procesos deberán tener en cuenta para implementar efectivamente los requisitos mínimos del Sistema de Control Interno.

C. Componente de control de la implementación

Para este componente la NRM señala: "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".

En este componente, la institución obtuvo un nivel de madurez INICIAL MEDIO, con una valoración 1,69, que describe en la herramienta de evaluación la siguiente situación: "El Sistema de Control Interno se encuentra en fase de diseño. Algunos controles básicos están establecidos, pero en general se trata de "impulsos" personales".

En este componente aún es preciso aunar esfuerzos para avanzar en su implementación, ya que no se observó:

- Evidencia de la implementación de una metodología que permita evaluar la efectividad de los controles nuevos o existentes, asegurando que los mismos sean suficientes, comprensibles, eficaces, económicos y oportunos.
- Políticas Operacionales alineadas al actual mapa de procesos, como parámetros de diseño de las actividades y tareas requeridas para dar cumplimiento a los objetivos de los procesos, tampoco incorporaron acciones de premios y/o castigos en caso de incumplimiento.
- Procedimientos operativos para todos los procesos de la institución.

- Mecanismos que permitan evaluar la efectividad de los controles nuevos o existentes, para asegurar que los mismos sean suficientes, comprensibles, eficaces, económicos y oportunos. Para el diseño de los controles se debe considerar las políticas de operación, el análisis y evaluación de los riesgos de actividades, estableciendo las acciones pertinentes para mantener los riesgos que son inaceptables e importantes a un nivel tolerable o aceptable de manera que no afecten a los resultados esperados.
- La existencia de registros que permitan evidenciar que los funcionarios son competentes para la ejecución de las actividades y tareas que puedan causar impacto sobre la capacidad del control interno.
- Documento que demuestre si los datos procesados se encuentran ordenados, sistematizados y estructurados en forma adecuada y oportuna.
- La implementación de mecanismos para mantener la calidad de la información, desde la obtención de los datos facilitando que la misma sea correcta, accesible por área, se encuentre actualizada, protegida, sea suficiente y oportuna, válida, verificable y conservable.
- Implementación de los tableros e indicadores para evaluar y hacer seguimiento de los datos procesados, si se encuentran ordenados, sistematizados y estructurados en forma adecuada y oportuna, asegurando la calidad de la gestión y el funcionamiento del control interno.
- Informe sobre la estadística de los casos recibidos, casos tramitados, mejoras realizadas con relación a las quejas y reclamos, opiniones y sugerencias, durante el ejercicio sujeto a análisis, teniendo en cuenta el protocolo y formulario de denuncia aprobado.
- Informe de la Dirección General de Comunicación Institucional y Prensa sobre la efectividad de los mecanismos de comunicación, información y Rendición de Cuentas.

La documentación adjuntada en la herramienta de evaluación, para el periodo 2022 adolece de deficiencias que deben ser tenidas en cuenta para futuras evaluaciones:

- Documentos adjuntados en otros criterios que no corresponden al ítem evaluado.
- Documentos poco legibles.
- Documentos incompletos.
- Documentos repetidos ya adjuntados en el ejercicio anterior.

D. Componente de control de evaluación

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

En este componente, la institución obtuvo un nivel de madurez INICIAL ALTO, con una valoración 1,94, que describe en la herramienta de evaluación la siguiente situación: "El Sistema de Control Interno se encuentra en fase de diseño. Algunos controles básicos están establecidos, pero en general se trata de "impulsos" personales".

La valoración en este componente tuvo poco avance, a continuación se transcribe las debilidades que persisten y deben ser administradas para el fortalecimiento del SCI:

- No se visualizó un tablero de comando en tiempo real a ser llenado por las partes interesadas a fin de tomar medidas oportunas.
- No se comprobó el cumplimiento del plan aprobado de la Auditoría Interna Institucional.
- No se evidenció entre los documentos analizados los criterios utilizados para la planificación y los procedimientos de auditoría interna.

E. Componente de control para la mejora

Al definir 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 este componente, la institución obtuvo un nivel de madurez DISEÑADO MEDIO, con una valoración 2,50, que describe en la herramienta de evaluación la siguiente situación: "El Sistema de Control Interno está correctamente definido. Los controles se ejecutan de acuerdo a lo planificado y existe cierta "disciplina" respecto a ellos", siendo necesario tomar medidas de mejora con base a las siguientes debilidades, algunas de ellas ya señaladas en el anterior informe:

- Se observó el Análisis Crítico por parte de la Coordinación MECIP y el Equipo de Alto Desempeño, pero no se comprobó la participación activa de la Máxima Autoridad.
- Se visualizó planes de mejoramiento funcional, sin embargo, no se comprobó la existencia de registros de acciones correctivas, preventivas y de mejora y el procedimiento para definir la metodología y criterios para la gestión de acciones de mejora.

V. Conclusión

Del análisis de los documentos suministrados por el Ministerio de Justicia, como resultado de la evaluación, la institución obtuvo una valoración consolidada de 2,27, equivalente a un nivel de madurez DISEÑADO BAJO, teniendo en cuenta los elementos definidos en los componentes del Sistema de Control Interno.

Se observó un leve avance en la implementación del SCI, es preciso aumentar el compromiso, acompañamiento e involucramiento, de la Máxima Autoridad y su equipo directivo, para la efectiva implementación de la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno.

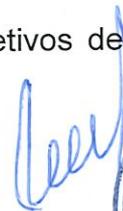
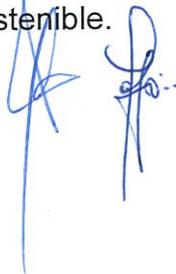
En ese sentido, la Alta Dirección es responsable de gestionar un Sistema de Control Interno eficaz, aunando esfuerzos a fin de garantizar el desarrollo de sus funciones bajo los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, celeridad y transparencia.

VI. Recomendación

En consideración a lo expuesto más arriba, es necesario que las autoridades se comprometan a tomar las medidas necesarias a alcanzar la mejora continua en la gestión institucional en busca de la excelencia.

Por tanto, el Ministerio de Justicia deberá:

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



4. Arbitrar las medidas administrativas para que los avances y resultados de la efectiva implementación de la NRM al cierre del ejercicio fiscal 2023, sea actualizado en el Sistema Informático para la evaluación del Sistema de Control Interno en la página web de la Contraloría General de la República, a más tardar, el 28/02/24, adjuntando todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.

Es nuestro informe.

Asunción, junio de 2023.



Lic. Romy Rojas
Jefa de Departamento
Dirección de Análisis Sectorial
Contraloría General de la República



Lic. Nancy Rejala Chiola
Directora de Evaluación de Control
Interno de los Organismos y Entidades
del Poder Ejecutivo
Auditoría General del Poder
Ejecutivo



C.P. Irma Delfino
Directora de Análisis Sectorial
Contraloría General de la República



Lic. Héctor Godoy
Director General de Control Interno
Auditoría general del Poder ejecutivo



Dra. Gladys Fernández
Directora General
de Control Gubernamental
Contraloría General de la República