

Asunción **20 AGO. 2020**

Nota CGR N° 3896

Ref.: Evaluación del SCI.

Señor  
**JUAN CARLOS DUARTE DURÉ**, Presidente  
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)

Me dirijo a usted en el marco de las funciones y atribuciones de control, vigilancia y fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, definidas en la Constitución Nacional y la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", y en atención a la Nota PR N° 105 de fecha 27 de febrero de 2020, por la cual remitió documentos que respaldan la implementación y aplicación de la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno.

Al respecto, se adjunta el Informe sobre la Evaluación del Sistema de Control Interno de la institución a su cargo, realizado por auditores de la Contraloría General y auditores de la Auditoría General del Poder Ejecutivo, a fin de que esa institución dé cumplimiento a las recomendaciones formuladas en dicho informe.

Hago propicia la ocasión para saludarlo muy atentamente.



**Dr. CAMILO D. BENÍTEZ ALDANA**  
Contralor General  
de la República

CC: Síndico de la CGR.

CDBAU/ipda





**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**

**COMISIÓN NACIONAL DE  
TELECOMUNICACIONES -  
CONATEL**

**AGOSTO 2020**

## Índice

I.	Antecedentes .....	1
II.	Objetivo .....	1
III.	Alcance.....	2
IV.	Desarrollo.....	2
	A – Ambiente de control .....	3
	B – Componente de control de la planificación .....	4
	C – Componente de control de la implementación .....	5
	D – Componente de control de evaluación .....	6
	E – Componente de control para la mejora.....	7
V.	Conclusión .....	7
VI.	Recomendación .....	7

**INFORME DE EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA CONTROL  
INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES -  
CONATEL**

## I. Antecedentes

Con 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 a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) la Nota CGR N° 0166 del 23 de enero de 2020, a efectos de solicitar el informe resultante de la Evaluación del Sistema de Control Interno al cierre del ejercicio fiscal de 2019, elaborado por la Auditoría Interna de la institución, adjuntando todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.

Con la Nota N° PR 105 de fecha 27 de febrero de 2020, el Presidente de CONATEL, remitió los documentos solicitados por el Organismo Superior de Control.

En la Nota CGR N° 1920 de fecha 21 de mayo del 2020, dirigida a la Auditoría General del Poder Ejecutivo, se le solicitó colaborar con la Contraloría General de la República en la evaluación de la efectividad del Sistema de Control Interno - SCI, utilizando la Matriz de Evaluación por Niveles de Madurez en instituciones sujetas a su control.

Con la Resolución AGPE N° 100/2020, fue conformado un equipo de funcionarios de esa Institución para evaluar el nivel de cumplimiento de la Norma de Requisitos Mínimos del Sistema de Control Interno.

## 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 al cierre del ejercicio fiscal 2019.

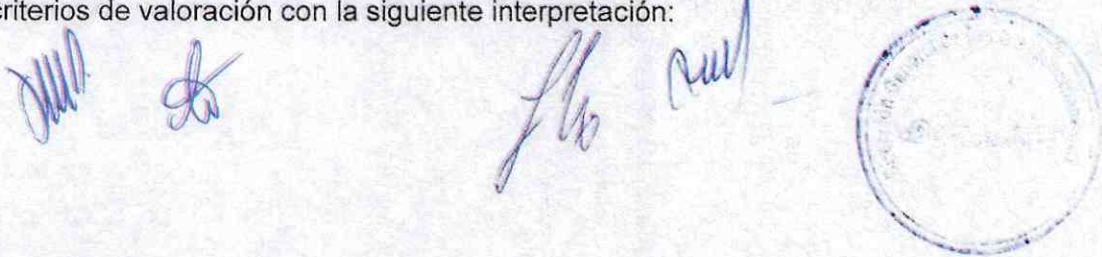
### IV. Desarrollo

La evaluación de la efectividad del SCI se define como: *"Proceso a través del cual, en primer lugar, se analiza si fueron diseñados los instrumentos, mecanismos y técnicas de control conforme a los requisitos mínimos establecidos en la Norma de Requisitos Mínimos, para luego evaluar si estas herramientas son conocidas y aplicadas por la Máxima Autoridad, directivos y todo el personal de los organismos y entidades del Estado"*.

Es importante además dejar en claro a la institución, que, a diferencia del Modelo Estándar de Control Interno vigente desde el 2008, la Norma de Requisitos Mínimos, representa la evolución del Sistema de Control Interno, debido a que exigen que los organismos y entidades del Estado se enfoquen, más que en el diseño de las herramientas de control, en la difusión y la aplicación de las mismas, lo que debe respaldarse adecuadamente en evidencia formal. Asimismo, como cambio trascendental, exige liderazgo e involucramiento de la Máxima Autoridad y su nivel directivo.

En este contexto, es de suma importancia indicar a la institución, que si las herramientas de control, no se actualizan, difunden y aplican toda la documentación generada en el marco de la implementación de control interno, no tiene ninguna utilidad, por lo cual, la autoevaluación institucional y la evaluación independiente debe estar respaldada por un alto nivel de reconocimiento crítico y objetivo de la realidad institucional en materia de control interno.

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 SCI 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	2,90	CC	Diseñado	
Control de planificación	3,19	B-	Gestionado	
Control de implementación	1,86	DD	Inicial	
Control de evaluación	2,23	C-	Diseñado	
Control para la mejora	0,57	E	Deficiente	
<b>SCI consolidado</b>	<b>2,42</b>	<b>C</b>	<b>Diseñado</b>	

El análisis realizado a los documentos proveídos por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, señala las debilidades más significativas por componente de control.

### A – 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 esta fase la institución evidenció un nivel de madurez DISEÑADO ALTO, con una calificación 2,90, que implica que la institución ha diseñado algunos elementos

requeridos en el componente, que deben ser ajustados y en otros casos elaborados según se expone a continuación:

- No se visualizó indicadores y/o reportes asociados al monitoreo del avance del Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional; así como reportes de avance de Planes de Mejoramiento.
- Si bien existe un plan de capacitación, en el mismo no se contempló aspectos del control interno.
- No se evidenció registros de asistencia a talleres o capacitaciones relacionados a la Política de Control Interno, ni al Protocolo de Buen Gobierno.
- De acuerdo a las actas proporcionadas, se constató que el Comité de Ética, no ha tratado situaciones asociadas a evaluación de incumplimiento relacionados a valores principios y compromisos asumidos por la CONATEL.
- Tampoco se visualizó documentos que permitan comprobar que el Comité de Buen Gobierno hubiera monitoreado y realizado el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de las Políticas de Buen Gobierno, así como también un Informe relacionado a la resolución de controversias suscitadas. Al respecto, la NRM indica que la metodología que la institución utilizará para el establecimiento del Protocolo de Buen Gobierno debe:
  - a) "Establecer los parámetros y criterios para el seguimiento y la evaluación de la gestión de buen gobierno;
  - b) Considerar la habilidad de la institución para detectar y generar soluciones ante los incumplimientos de su gestión".
- La Política de Talento Humano aprobada por Resolución del Directorio y firmada por la Máxima Autoridad, data del año 2015. Si bien en el Acta GCH N° 01/19, se trató sobre la revisión dicha política, la misma no fue aprobada o ratificada en acto administrativo por su Máxima Autoridad.
- No se visualizó un Informe de Gestión del Área de Talento Humano elaborado por la Auditoría Interna a fin de verificar el cumplimiento de procesos y políticas del Talento Humano y además, a fin de asegurar que los procesos involucrados tengan en cuenta los valores de igualdad, imparcialidad, economía, eficiencia y eficacia, integridad y transparencia.

## 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".

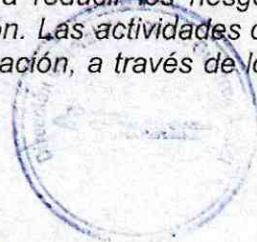


En esta fase se evidenció un nivel de madurez GESTIONADO BAJO, con una calificación 3,19, que puede traducirse como que el Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado y se cuenta con mediciones de los factores de desempeño asociados. Sin embargo, es necesario tener en cuenta las siguientes debilidades identificadas durante la evaluación a fin de que sean subsanadas en forma oportuna:

- No se visualizó el Plan Operativo Institucional anual, por lo que no se pudo comprobar si se encuentra alineado al Plan Estratégico Institucional.
- En la Resolución N° 737/17 se aprobó el normograma de la CONATEL. Cabe reiterar que dicho documento debe ser elaborado por procesos y debe contener todas las disposiciones legales que rigen para el ejercicio del proceso. El normograma debe estar actualizado, teniendo en cuenta que hay normativas y disposiciones que son emitidas anualmente o son modificadas, además debe estar aprobado por la Máxima Autoridad. Al respecto, la NRM con relación a la metodología aplicada para el diseño e implementación del modelo de gestión por procesos exige en su inciso: "c). La identificación y cumplimiento de la base legal aplicable a los procesos".
- No se observó evidencia de caracterización de todos los procesos contenidos en el mapa de procesos, conforme lo exige la NRM. La institución debe comunicar el porcentaje ejecutado y el porcentaje a ejecutar.
- La estructura organizacional debe configurar de manera integral y articulada, los cargos, las funciones, las relaciones y los correspondientes niveles de autoridad y responsabilidad; sin embargo, no se pudo constatar dicha situación, debido a que no se contó con el Manual de Cargos y funciones ni perfil de puestos. El Manual de Cargos fue aprobado en la Resolución N° 178/17 y el organigrama en la Resolución N° 1901/18, al respecto, los cargos y el perfil de los cargos deben estar actualizados según la estructura vigente.
- Al respecto, la NRM señala que la estructura organizacional debe asegurar la armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realiza cada área de la institución, con las competencias constitucionales y legales, los objetivos establecidos, y la cadena de valor definida en el modelo de gestión por procesos, además de tener flexibilidad para adaptarse a las exigencias y procesos de cambio permanente.

### 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 esta fase se evidenció un nivel de madurez INICIAL ALTO, con una calificación 1,86, que puede traducirse como que existe cierta "disciplina" respecto a la ejecución de los controles establecidos, siendo necesario tomar medidas de mejora en base a las siguientes debilidades:

- La entidad no presentó evaluación de la eficacia de las actividades de formación ejecutadas en el periodo.
- No se visualizó un Informe del Área de Talento Humano, que haga referencia al seguimiento realizado a la presentación de certificados de cursos de postgrados realizados en años anteriores y que fueron financiados por la CONATEL, o informe sobre cursos que se encuentran en proceso de realización de tesis o en proceso de culminación de los módulos.
- Se visualizaron formularios de evaluación de desempeño de dos funcionarios, no así un informe que fuera puesto a conocimiento de la Máxima Autoridad, sobre la evaluación realizada a los funcionarios permanentes, contratados y comisionados, durante el ejercicio fiscal 2019
- Se visualizaron procedimientos operativos correspondientes a tres macroprocesos, no así para la totalidad de los procesos de acuerdo al mapa de procesos.
- No se constató la implementación de mecanismos que permiten a los funcionarios, o usuarios/clientes, expresar sus opiniones y sugerencias, quejas o reclamos (interno y externo), y evidencia del seguimiento realizado a los mismos.
- Si bien en el Manual de Comunicaciones se establecen políticas de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, no se visualizaron documentos que permitan constatar el cumplimiento de esa política.

#### 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".

La calificación obtenida para este componente es de 2,23; equivalente a un nivel de maduración DISEÑADO BAJO, debido a que no todos los elementos del Sistema de Control Interno se encuentran definidos, evidenciándose las siguientes debilidades:

- Entre los documentos proveídos por la institución, no se evidenció la aplicación de indicadores estratégicos y operativos diseñados en el Plan Estratégico y para algunos subprocesos.

- Tampoco se visualizó el Plan Operativo Institucional, que contiene indicadores por producto alineado al presupuesto por resultado.
- No se evidenció evaluación de desempeño a funcionarios de la Auditoría Interna institucional, ni constancias de capacitación. Tampoco se pudo evidenciar en los procedimientos asociados, los criterios para la selección de auditores, considerando la necesidad de asegurar la objetividad e imparcialidad del proceso de auditoría.
- No se observó documentos que demuestren la ejecución de algún tipo evaluación para verificar la suficiencia y el adecuado funcionamiento del SCI. La NRM señala que la institución debe llevar a cabo auditorías del Sistema de Control Interno a intervalos planificados.

### 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"*.

La calificación obtenida para el componente de la mejora es de 0,57 mostrando el nivel de madurez DEFICIENTE MEDIO, teniendo en cuenta los pocos elementos diseñados en este componente, según los siguientes criterios:

- Es oportuno realizar el análisis crítico del SCI, por lo menos una vez al año, por los miembros de comité directivo y la Máxima Autoridad. Este proceso debe realizarse, según indica la NRM, al menos una vez al año, e incluir en tal revisión, las decisiones y acciones relacionadas con las oportunidades de mejora continua y de cualquier necesidad de cambio del SCI. Es necesario conservar la documentación del análisis crítico para futuras apreciaciones.

### V. Conclusión

Como resultado del análisis de los documentos suministrados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, la institución obtuvo una valoración de 2,39, equivalente a un nivel de madurez de DISEÑADO BAJO, teniendo en cuenta que el Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado, y se cuenta con mediciones de los factores de desempeño asociados.

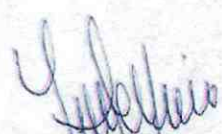
### VI. Recomendación

En consideración a lo expuesto más arriba, y de manera a impulsar la mejora continua en la gestión institucional en busca de la excelencia, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones deberá:


- Arbitrar las medidas administrativas para que la Auditoría Interna proceda a evaluar la efectiva implementación de la NRM, al cierre del ejercicio fiscal 2020, utilizando la matriz de evaluación por niveles de madurez aprobada en la Resolución CGR N° 147/19, cuyo resultado deberá ser remitido a más tardar el 26/02/21, adjuntando todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.

Es nuestro informe.

Asunción, agosto de 2020

  
**C.P. Irma Delfino**

Directora de Análisis Sectorial  
Contraloría General de la República

  
**C.P. Cinthya Duarte**

Auditora Interna Institucional  
Auditoría General del Poder Ejecutivo

  
**Dra. Gladys Fernández**

Directora General de Control  
Gubernamental  
Contraloría General de la República

  
**Abg. Luis Cardozo O.**

Ministro Auditor General  
Auditoría General del Poder Ejecutivo