



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**

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	4
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	9
VI. Recomendación	9

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 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, fue autorizada a servidora pública de la Auditoría General del Poder Ejecutivo – AGPE, para realizar las verificaciones *in situ* y la evaluación 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 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.



Visión: "Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado, para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos".
Bruselas N° 1880 - Tel.: (021) 6200 000
www.contraloria.gov.py - cgr@contraloria.gov.py



Visión: "Ser una Institución confiable, reconocida por su excelencia profesional, que contribuye a la transparencia en la gestión de los recursos públicos"
Juan Bautista Alberdi N° 972 c/ Manduvirá
Tel/fax: (021) 493 171-5
www.agpe.gov.py

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:*

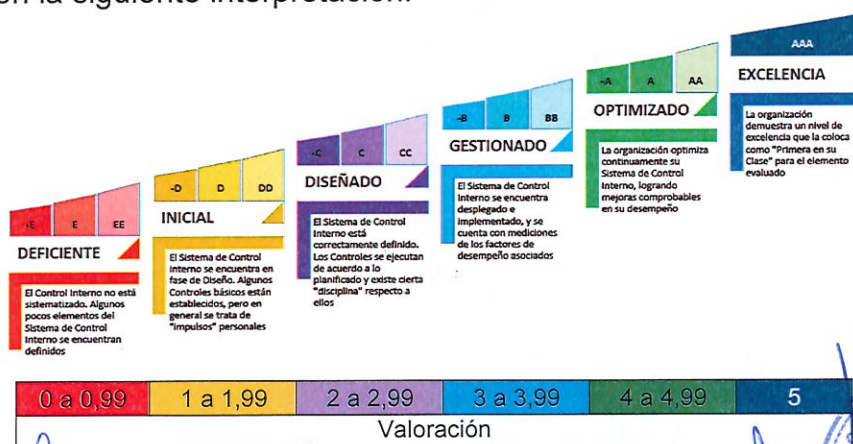
- Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad de los servicios.
- Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales.
- Elaborar 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 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	3,00	B-	Gestionado
Control de planificación	2,72	CC	Diseñado
Control de implementación	2,02	C-	Diseñado
Control de evaluación	2,57	C	Diseñado
Control para la mejora	2,85	CC	Diseñado
SCI consolidado	2,54	C	Diseñado

A partir del análisis de los documentos proporcionados por la institución por medio de la herramienta de evaluación de la NRM, y las entrevistas *in situ* realizadas a funcionarios de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones - CONATEL, 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".

El componente ambiente de control obtuvo un puntaje de 3,00; con un nivel de madurez GESTIONADO BAJO, debido a que el Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado. A fin de consolidar la cultura organizacional, deberán ser administradas las siguientes debilidades, algunas de ellas ya señaladas en el informe anterior:

- La Política de Control Interno versión 2 aprobada por Resolución Directorio N° 2534/22, fue socializada en la página web, por correo electrónico y capacitaciones; pese a ello, en las entrevistas realizadas por la CGR. se comprobó la falta de entendimiento y comprensión del enunciado.
- En el Código de Ética versión 6 fue aprobado por Resolución del Directorio N° 2849/22, fueron seleccionados 13 principios y 10 valores éticos; el Manual de Ética Pública sugiere no exceder de 7 principios éticos, seleccionar de 7 a 10 valores éticos institucionales y con relación a los compromisos éticos por dependencia, sugiere no exceder de 20 por área. Esto facilita el aprendizaje, para que posteriormente se traduzcan en prácticas concretas en el ejercicio de la función pública.

- Los Acuerdos y Compromisos Éticos por dependencia fueron contruidos de manera participativa mediante el correo electrónico, sin embargo, se sugiere realizar debates sobre las propuestas presentadas, para entender el significado, y posteriormente aprobar los acuerdos a través del consenso. La NRM señala que: *"Estos aspectos, además de conformar sólidas bases para el funcionamiento del control interno, constituyen elementos muy importantes para generar motivación y sentido de pertenencia para el personal que se desempeña en la organización"*.
- Se observó evidencia de la habilitación de un buzón de quejas y sugerencias, sin observar un procedimiento para su uso. Asimismo, en las entrevistas realizadas por la CGR se comprobó el desconocimiento de la herramienta por parte los funcionarios.
- Fue conformación de un Comité de Ética, pero no se observó actas, informes o reportes de las actividades realizadas.
- No se evidenció el cumplimiento del artículo 40 inc.e) del Código de Buen Gobierno Versión 6.0 que señala: *"Informar, por lo menos cada seis (6) meses al comité directivo sobre las tareas que le fueron encomendadas"*; tampoco se evidenció cumplimiento del artículo 42 - Indicadores de Buen Gobierno: *"La Conatel se compromete a evaluar con una periodicidad anual el desempeño del buen gobierno en la institución"*.
- No se visualizó el diseño de programas definidos en la Política de Talento Humano Versión 4, aprobado con la Resolución de Directorio N°2844/22.
- Por medio de las entrevistas realizadas por la CGR, se pudo comprobar la falta de conocimiento y entendimiento de las herramientas del componente ambiente de control.

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 ALTO, con una valoración 2,72; 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"*. Se detalla a continuación, algunas debilidades que deben ser administradas para mejorar la calificación:

- No se observó que la definición de Misión y Visión institucional se hayan sometido a revisiones periódicas desde su aprobación con el Plan Estratégico Institucional - PEI 2018-2020 por Resolución Directorio N°854/2018.



Visión: "Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado, para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos".
Bruselas N° 1880 - Tel.: (021) 6200 000
www.contraloria.gov.py - cgr@contraloria.gov.py



Visión: "Ser una Institución confiable, reconocida por su excelencia profesional, que contribuye a la transparencia en la gestión de los recursos públicos"
Juan Bautista Alberdi N° 972 c/ Manduvirá
Tel/fax: (021) 493 171-5
www.agpe.gov.py

- Respecto al PEI 2022 – 2024, aprobado por Resolución Directorio N°1088/22, se señala:
 - No se incluyó el análisis FODA, solo descripción de la situación actual que abarca aspectos técnicos, de la gestión, del capital humano y aspectos administrativos y económicos.
 - No se evidenciaron los cursos de acción necesarios para el logro de su misión, visión y objetivos institucionales.
 - A pesar de la vinculación con el PND 2030, no se identificaron objetivos institucionales vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS. Y en la clasificación presupuestaria por finalidades y funciones obtenidas del SICO se vincularon con el ODS 9.
 - No se observaron la determinación de recursos necesarios para el logro de los fines trazados.
 - No se pudo comprobar en las entrevistas realizadas que se haya difundido el contenido del 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.
- No se observó evidencia de caracterización de todos los procesos contenidos en el mapa de procesos.
- El perfil de los cargos se encuentra desactualizado conforme a la estructura orgánica. El 13/02/2023 se presentó a la Secretaría de la Función Pública nota de solicitud de homologación del perfil de los nuevos puestos.

Al respecto, la NRM señala: *"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"*.

- Se visualizó que el mapa de procesos no es congruente con la estructura organizacional.
- Así como el modelo de gestión por procesos, la Identificación y Evaluación de Riesgos no fueron desplegados en todos los subprocesos.
- Algunos funcionarios no tienen conocimiento del mapa de riesgos institucional, tampoco de los riesgos identificados en los procesos a su cargo.

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 DISEÑADO BAJO, con una valoración 2,02; debido a que el: "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 sobre la base de las siguientes debilidades:

- La institución no definió Políticas Operacionales para todos los procesos críticos. La NRM señala: "La institución debe definir Políticas Operacionales que permitan estructurar y direccionar el buen desempeño del modelo de gestión por procesos.
Las Políticas Operacionales deben definir los parámetros de diseño de las actividades y tareas requeridas para dar cumplimiento a los objetivos de los procesos.
Los criterios aplicados a la formulación de las Políticas Operacionales deben incluir:
 - a) *Coherencia entre las políticas y los lineamientos estratégicos determinados por el componente de control de la planificación, en particular con los principios de gestión por procesos y la identificación y evaluación de riesgos.*
 - b) *Incorporación de parámetros que orienten el despliegue de los procesos, la definición de controles y el establecimiento de instrumentos para la evaluación de su cumplimiento.*
 - c) *Definición de acciones a realizar en caso de incumplimiento".*
- No se evidenció que los funcionarios tengan conocimiento de las Políticas Operacionales.
- La institución no aseguró que las Políticas Operacionales sean revisadas periódicamente para que permanezcan pertinentes y apropiadas.
- No se desarrollaron los controles y procedimientos operativos para todos los procesos.
- Se evidenció un plan de capacitación aprobado por Resolución Directorio N° 344/22, sin establecer un cronograma y la incorporación de temas relacionados al SCI. No se observó informe sobre el porcentaje de ejecución del plan de capacitación.

- No se aseguró que la información documentada requerida por el Sistema de Control Interno, políticas, procedimientos, matrices, tablas de datos, entre otros, sea utilizada permanentemente por los funcionarios.
- No se observaron lineamientos establecidos para fomentar la identidad institucional, procurando crear en los funcionarios una clara conciencia de su pertenencia y compromiso con los propósitos misionales.
- Se visualizaron las políticas, lineamientos y procedimiento que permiten a los funcionarios expresar sus opiniones y sugerencias, así como un informe de buzón de quejas y sugerencias, sin embargo, no presentó seguimiento a los aspectos informados, en el proceso de mejoramiento institucional.
- Asimismo, en las entrevistas realizadas se corroboró que los funcionarios no están en conocimiento de la existencia de buzones físicos y el mecanismo de reporte.
- No se demostró la revisión periódica de la efectividad de los mecanismos de comunicación.

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 DISEÑADO MEDIO, con una valoración 2,57; debido a que *"El Sistema de Control Interno está correctamente definido"*. Se detalla a continuación, algunas debilidades que deben ser administradas para mejorar la calificación:

- No se evidenció la medición de indicadores del PEI a las metas definidas.
- Se evidenciaron algunos indicadores de procesos misionales, de apoyo y estratégico del año 2019 y 2020; por tanto se encuentran desactualizados. Si bien, se observó un Informe consolidado sobre el diagnóstico de implementación del Sistema de gestión por procesos, gestión de riesgos, procedimientos, políticas operacionales, controles e indicadores, correspondiente al periodo 2022, no se tuvo evidencia de la medición de indicadores de los procesos del periodo evaluado.

La NRM señala: *"Deben definirse indicadores o métricas útiles en los niveles estratégicos y operativos de la institución para monitorear el desempeño en cuanto al logro de los objetivos institucionales, y deben implementarse mecanismos de monitoreo de los resultados y los desvíos"*.

- Entre los documentos proveídos en el Sistema NRM se observaron indicadores, no así su aplicación para la medición y seguimiento de los objetivos.

- Se visualizó que en la página web se encuentran publicados indicadores del Plan Nacional de Telecomunicaciones desactualizados, que datan del año 2021, 2020 e incluso del 2015.
- En las entrevistas realizadas a los funcionarios se comprobó el desconocimiento del reporte de estos indicadores estratégicos y por procesos.
- No se observó en el informe de auditoría, que satisfaga todos los requerimientos de la NRM, con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de los criterios y requisitos definidos.
- No se evidenció concurso de oposición para el cargo de auditor, por lo que el criterio de independencia puede verse afectado.
- No se evidenció seguimiento al Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna que determine el nivel de ejecución del plan. Tampoco se observó seguimiento al cronograma del plan general de diseño e implementación del ejercicio 2022.

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 ALTO, con una valoración 2,85; 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"*. Se detalla a continuación, algunas debilidades que deben ser administradas para mejorar la calificación:

- Se visualizó un Análisis Crítico del año 2022, el mismo no cumple los requerimientos de la NRM, ya que no se evidenció un informe que contenga la información sobre:
 - a) El estado de las decisiones y acciones emanadas de anteriores revisiones por la Dirección.
 - b) La vigencia de la Política de Control Interno.
 - c) Los cambios en el contexto externo e interno que sean pertinentes al Sistema de Control Interno, incluyendo su direccionamiento estratégico.
 - d) La información sobre el desempeño del control interno, incluidas las tendencias e indicadores relativos a la evolución de planes y objetivos institucionales; el seguimiento y resultados de las mediciones; los resultados

de las auditorías internas y externas; la retroalimentación de los grupos de interés; cuestiones relativas a los proveedores e instituciones externas y a otras partes interesadas pertinentes; la 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.

- e) La eficacia de las acciones tomadas para el tratamiento de los riesgos.
- f) La gestión de los programas de mejora y las nuevas oportunidades de mejora potenciales.
- g) Necesidades de recursos.
- No se observó información relacionada con el desempeño de los procesos y la conformidad de los productos y servicios.
- Se evidenciaron planes de mejoramiento; sin embargo, se debe dar seguimiento al cumplimiento de acciones correctivas y de mejora permanentemente con el fin de lograr acciones llevadas a cabo de manera eficiente y eficaz.

V. Conclusión

Del análisis de los documentos suministrados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, como resultado de la evaluación, la institución obtuvo una valoración consolidada de 2,54; equivalente a un nivel de madurez DISEÑADO MEDIO, teniendo en cuenta los elementos definidos en los componentes del Sistema de Control Interno.

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, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones deberá:

1. Ajustar el plan y cronograma de implementación del SCI, si fuere necesario.
2. Desarrollar iniciativas para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
3. Gestionar la capacitación de funcionarios sobre la NRM, a fin de apoyar su efectiva implementación.



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 y elementos por componente de control.

Es nuestro informe.

Asunción, junio de 2023.



C.P. Paula Amorín
Jefa de Departamento
Dirección de Análisis Sectorial



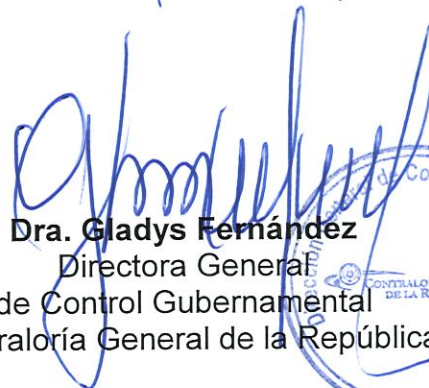
Lic. Nancy Rejala
Directora de Evaluación de Control
Interno de los OEPE
Auditoría General del Poder Ejecutivo



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