



**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**

**MUNICIPALIDAD DE
CORPUS CHRISTI**

Mayo, 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	6
	C. Componente control de la implementación.....	8
	D. Componente control de la evaluación.....	9
	E. Componente control para la mejora.....	10
V.	Conclusión.....	10
VI.	Recomendación.....	10

**INFORME EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE
CONTROL INTERNO - MUNICIPALIDAD DE CORPUS CHRISTI -
DEPARTAMENTO DE CANINDEYÚ**

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 de los sistemas de control interno de las instituciones sujetas a su supervisión, la Norma de Requisitos Mínimos – NRM, para un Sistema de Control Interno MECIP:2015.

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 Municipalidad de Corpus Christi la Nota CGR N° 2503/21, a fin de solicitar documentos que respaldan la fase de diseño de la Norma de Requisitos Mínimos y que evidencien las acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2020.

Con la Nota IM N° 20 de fecha 08 de abril del 2021, el Intendente Municipal remitió los documentos de respaldo en medio magnético, 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 Sistema de Control Interno - SCI, fueron desarrollados e implementados, estableciendo los niveles de madurez de cada uno de los componentes del sistema, para 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 2021.

IV. Desarrollo

La evaluación del SCI se define como: "El 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:

- 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.
- La consideración de los procesos en términos que aporten valor.
- El logro de un control de procesos eficaz.
- La mejora continua del Sistema de Control Interno con base en la evaluación de los datos y la información interna y externa.

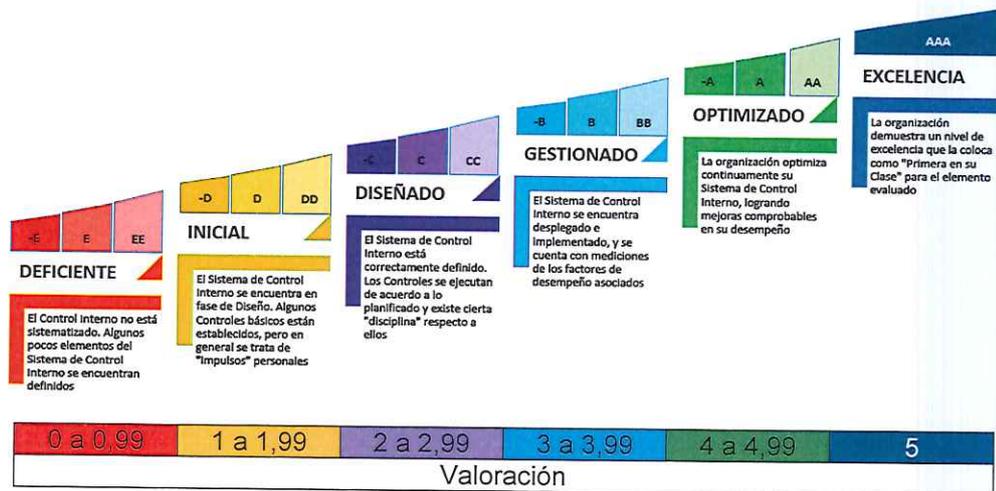
Igualmente, la NRM incorpora la concepción de la administración de riesgos como pilar del control interno, que implica el establecimiento de una estructura y cultura organizacional apropiadas, que aplica un método lógico y sistemático para establecer los riesgos asociados con cualquier actividad, función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

Asimismo, la implementación de la administración de riesgos a través del SCI le permite a la entidad:

- Aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos institucionales y proporcionar a la organización un aseguramiento razonable acerca del logro de los mismos, desde la perspectiva de la Misión y Visión institucional.
- Preservar la obtención de resultados, bienes y servicios para la sociedad y los diferentes grupos de interés internos y externos.
- Resguardar el patrimonio público, utilizando en forma efectiva los recursos de la institución evitando daños y pérdidas.
- Garantizar la creación de espacios que favorezcan la comunicación y la confiabilidad de los reportes.
- Mitigar los daños al medio ambiente con el producto de las actividades de la entidad.
- Cumplir con los requisitos legales y reglamentarios pertinentes.
- Mejorar la capacidad de gestión, estableciendo una base confiable para la toma de decisiones y la planificación.

- Permitir la obtención de respuestas oportunas ante eventos no deseados.
- Mejorar el aprendizaje y la flexibilidad institucional.

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	1,68	D	Inicial
Control de planificación	1,32	D-	Inicial
Control de implementación	0,31	E-	Deficiente
Control de evaluación	0,00	E-	Deficiente
Control para la mejora	0,00	E-	Deficiente
SCI consolidado	0,86	EE	Deficiente

A partir del análisis de los documentos proveídos por la Municipalidad de Corpus Christi, se realizan las siguientes observaciones 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".

Handwritten signatures and a circular official stamp of the Contraloría General de la República are present at the bottom of the page.

El componente ambiente de control obtuvo un puntaje de 1,68 con un nivel de madurez INICIAL MEDIO, debido a que el Sistema de Control Interno se encuentra en fase de Diseño. Algunos controles básicos están establecidos, pero en general se trata de "impulsos" personales. 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. Esto se materializa al:
 - a) Asumir la responsabilidad sobre la efectividad del Sistema de Control Interno.
 - b) Asegurar que los requisitos del Sistema de Control Interno se integren dentro de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo.
 - c) Promover el uso del enfoque basado en procesos y en la administración de los riesgos.
 - d) Asegurar que el Sistema de Control Interno logre los resultados previstos.
 - e) Promover la mejora continua.
- No se visualizó, la Política de Control Interno, ni el acto administrativo por el cual la Máxima Autoridad aprueba a la misma. La NRM para su diseño exige: *"La Dirección debe establecer, revisar y mantener una Política de Control Interno, que sea adecuada al propósito y al contexto de la organización, y apoye al direccionamiento estratégico"*.
- La Resolución I.M. N° 499/2020, *"Por la cual se aprueba y pone en vigencia el Código de Ética Versión 1.1. de la Municipalidad de Corpus Christi"*, sin embargo, no se visualizó los valores de eficiencia, compromiso con la igualdad y la no discriminación, alineados con la cultura institucional.
- No se visualizó, en el documento orientador de prácticas éticas, el establecimiento de parámetros y criterios para seguimiento y la evaluación de la gestión ética, así como también la detección y generación de soluciones a los incumplimientos de los Acuerdos y Compromisos Éticos.
- No se visualizó, documentos que evidencien la formulación del documento orientador de manera participativa y consensuada, con los funcionarios diferentes niveles o dependencias de la Municipalidad.
- No se observó la comunicación del Código de Ética, según lo establecido en el artículo 4°: *"Encomendar al Comité de Ética Institucional realizar la socialización, difusión y seguimiento a la implementación del Código de Ética, en el cual regirá y orientará la gestión ética de todos los funcionarios de la institución"*.

- El Código de Ética, aprobado por Resolución I.M. N° 499/2020, estableció como Anexo I Acuerdos y Compromisos Éticos institucional, refrendado por el Intendente Municipal, sin embargo, no se visualizó compromisos éticos por dependencias y sus responsables. Para diseñar los compromisos éticos por dependencia, se puede utilizar la metodología propuesta en el Manual de Ética Pública.
- Se visualizó que el Código de Ética no contempla a los grupos de interés de la Municipalidad, reconocidos en el punto 3. Políticas frente a los grupos de interés del Protocolo de Buen Gobierno.
- La Resolución I.M. N° 500/2020, "Por la cual se aprueba el Manual de Políticas Gerenciales y Código de Buen Gobierno de la Municipalidad de Corpus Christi", sin embargo, el Punto 4. Políticas frente al Sistema de Control Interno no se encuentra actualizado con las NRM.
- En la Resolución I.M. N° 500/2020, artículo 44: "La Municipalidad de Corpus Christi se compromete a instaurar un Comité de Ética, que será la instancia organizacional encargada de promover y liderar el proceso de implantación de la gestión ética", sin embargo, no se visualizó documentos o evidencias de actividades del Comité.
- Por otro lado, las funciones y atribuciones del Comité de Buen Gobierno, establecida artículo 43 de la Resolución I.M. N° 500/2020, es la de monitorear y hacer seguimiento al desarrollo y cumplimiento de las políticas generales y de dirección de la entidad, sin embargo, no se visualizó documentos o evidencias de actividades de Comité.
- No se comprobó que la formulación del Protocolo de Buen Gobierno fuera realizada de manera participativa y consensuada dentro del nivel directivo de la institución.
- No se visualizó, parámetros y criterios para el seguimiento y la evaluación de la gestión de buen gobierno.
- No se visualizó, procedimientos para detectar y generar soluciones ante los incumplimientos en la gestión de buen gobierno.
- En la Resolución I.M. N° 512/2020, se designan a los miembros del Comité de Ética y Comité de Buen Gobierno y se definen sus roles y responsabilidades, sin embargo, no se visualizó evidencias que el Protocolo de Buen Gobierno fue adecuadamente comunicado y entendido por todos los funcionarios.
- La Resolución I.M. N° 536/19, aprobó la actualización del Manual de Políticas de Talento Humano y Plan de Capacitaciones, sin embargo, no se visualizó las políticas por lo que no pudo ser evaluado.
- No se visualizó documentos que evidencien la comunicación adecuada a los funcionarios de los distintos niveles y por dependencias, de los documentos orientadores de mejores prácticas, que permitan constatar la socialización con todos los funcionarios de la Municipalidad.

Es importante 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. Por ello, la capacitación, la adopción de la gestión por procesos y una buena política de comunicación que definen parámetros asociados al comportamiento, servirán para orientar la actuación de todos los funcionarios, generando transparencia en la toma de decisiones y propiciando un clima de confianza para el logro de los objetivos de la entidad y de los fines del Estado.

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 INICIAL BAJO, con un puntaje de 1,32 teniendo en cuenta que varios elementos del Sistema de Control Interno se encuentran en fase de Diseño. Algunos controles básicos están establecidos, pero en general se trata de "*impulsos*" personales, por lo que se hace necesario aumentar los esfuerzos para el diseño y utilización de las herramientas que orienten el direccionamiento estratégico del organismo, al cumplimiento de su Misión, Visión y objetivos, a través de un mayor involucramiento del nivel directivo y funcionarios, en el diseño de procesos operativos, programas y proyectos, necesarios para alcanzar los objetivos estratégicos.

Se describe seguidamente algunas debilidades detectadas y que deben ser administradas, con base a las evidencias presentadas:

- Se visualizó la Resolución I.M. N° 948/2020, "*Por la cual se aprueban las actualizaciones de los Macroprocesos y Mapa de Procesos de la Municipalidad de Corpus Christi en el marco de la Implementación de las Normas de Requisitos Mínimos MECIP 2015*", sin embargo, se observó que el Mapa de Procesos, la matriz de relación de procesos y la planilla de identificación de macroprocesos no fueron actualizadas y presentan las mismas debilidades que fueron ya señaladas en el informe anterior:
 - Los macroprocesos: Gestión Transporte Público y Tránsito, Gestión de Medio Ambiente, Gestión Servicios Públicos, Gestión Educación, Cultura y Deportes y Gestión Desarrollo Humano y social, fueron duplicados.
 - No se visualizaron en el organigrama la Dirección de Planificación y Desarrollo y la Dirección de Catastro.

- En el mapa de procesos, no se incluyeron macroprocesos relacionados a las funciones de la Junta Municipal, Servicios Generales y la Auditoría Interna.
- Además, se visualizaron inconsistencias entre los macroprocesos de la cadena de valor y los citados en la planilla de identificación de macroprocesos.
- En ese sentido, los macroprocesos identificados deben estar en estricta coordinación con el organigrama estructural que es la base para luego orientarlo a procesos, es decir, los macroprocesos/procesos deben estar relacionados a las áreas y dependencias responsables de la ejecución

Al momento de clasificar la estructura orgánica y los macroprocesos según su enfoque, se debe tener en cuenta:

- Estratégico: son las competencias relativas a la Junta Municipal, Control Interno o Auditoría Interna, departamento de comunicación si hubiere, asesorías, entre otros.
- Apoyo: corresponde a Secretaria General y Privada, Servicios Generales Internos, Dirección de Administración y Finanzas, Recaudaciones y Unidad Operativa de Contrataciones.
- Misionales: las demás direcciones.

En ese sentido, 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 norma señala: *"El modelo de gestión por procesos deberá ser tenido en cuenta para la definición y/o revisión de la estructura orgánica"*.

A fin de implementar documentos relativos al componente, la Municipalidad deberá:

- Elaborar un plan a nivel estratégico y operacional que respondan a los objetivos institucionales, que definan metas y los recursos para las acciones para ejecutar los propósitos establecidos dentro de un plazo determinado.
- Vincular o articular objetivos estratégicos, programas, proyectos y procesos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS.
- Revisar y actualizar el modelo de procesos en coherencia a la estructura organizacional y a las normativas legales vigentes.
- Elaborar documentos relacionados con la caracterización de los procesos. La NRM indica que para la caracterización de los procesos se tienen en cuenta: objetivos, insumos y sus proveedores, productos y beneficiarios, reportes relacionados, interacción con otros procesos, indicadores y los recursos necesarios para su ejecución y que los mismos deben sometidos a revisiones periódicas para asegurar su conveniencia y adecuación de manera tal a convertirse en el medio para alcanzar eficaz y eficientemente los objetivos de la institución.

- Identificar la base legal aplicable a los procesos (normograma).
- Las autoridades deberán tener en cuenta al momento de revisión del organigrama, elaborar, además, las definiciones de cargos que determinen los niveles de autoridad y de responsabilidad, así como también el perfil para cada cargo, con base a las competencias requeridas y las funciones. La NRM expresa que la institución debe establecer su estructura organizacional los cargos, funciones, relaciones y los correspondientes niveles de autoridad y responsabilidad de manera integral y articulada para que las labores sean ejecutadas apropiadamente, adaptándola a las exigencias y procesos de cambio permanente.
- Identificar y evaluar riesgos, para determinar las medidas de control que fueran necesarias. En ese sentido, la NRM señala: *"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"*.

C. Componente 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"*.

El componente control de implementación obtuvo un puntaje de 0,31 con un nivel de madurez DEFICIENTE BAJO, debido a que casi nulos elementos del Sistema de Control Interno se encuentran definidos. De acuerdo a los documentos verificados, se señalan las siguientes debilidades:

- Se visualizó un Plan Anual de Capacitación 2020/2021, aprobado según la Resolución I.M. N° 540 del 02/12/2020. Al respecto, la planificación de la capacitación de los funcionarios se debe realizar con antelación a la aprobación del presupuesto, de los montos que serán ejecutados en ese concepto, a fin de asegurar la disponibilidad presupuestaria.

Asimismo, las autoridades pueden gestionar la obtención de capacitaciones que fueran impartidas de manera gratuita por algún Organismo y Entidad del Estado.

- Se visualizó la Resolución I.M. N° 536/19 *"Por la cual se aprueba la actualización del Manual de Políticas de Talento Humano y Plan de Capacitaciones al personal en la Municipalidad de Corpus Christi"* con el encabezado año 2019 y al pie de la página la fecha de 30/11/2020, Al respecto, la Municipalidad tiene una Resolución I.M. N° 528/19, *"Por la cual se aprueba el Manual de Procedimientos de Control Documental en la Municipalidad de Corpus Christi"*, sin embargo, no se visualizó la plena implementación del mismo. La NRM establece que la información documentada requerida por el

Sistema de Control Interno se debe controlar para asegurarse de que se encuentre correctamente identificado el estado de revisión y de cambios de documentos.

Nuevamente se reiteran las recomendaciones indicadas en el informe anterior. A fin de implementar los elementos relativos al componente, la Municipalidad deberá:

- Definir Políticas Operacionales.
- Establecer parámetros de diseño de las actividades y tareas para dar cumplimiento de los objetivos por proceso.
- Desarrollar procedimientos documentados para cubrir situaciones en que su ausencia podría afectar la capacidad de control y/o causar desviaciones a las políticas y objetivos definidos.
- Implementar 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.
- Diseñar y aplicar controles adecuados.
- Gestionar la formación y capacitación de los funcionarios.
- Implementar política y mecanismos de para comunicar clara y oportunamente la información dentro de la organización.
- Desarrollar procedimientos documentados para establecer la metodología, alcance, responsabilidad y frecuencia de las rendiciones de cuentas.

D. Componente control de la 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 cuanto al componente de control de evaluación, la Municipalidad no remitió documentación y se ubicó en un nivel de madurez DEFICIENTE BAJO con un puntaje de 0 (cero).

Se describe la siguiente debilidad detectada y que debe ser administrada:

- No se visualizaron planes e informes de auditorías internas e informes relacionados al Sistema de Control Interno, procedimientos para su implementación, papeles de trabajo, criterios de selección de auditores internos (perfil de los cargos), registros de capacitación y calificación de auditores internos, reportes de seguimiento de planes de mejoramiento.



Para aumentar la calificación en este componente la Máxima Autoridad deberá:

- Aplicar métodos apropiados para el seguimiento y medición de la efectividad del Sistema de Control Interno, tales como indicadores para medir la gestión, riesgos, desempeño y resultados.
- Realizar auditorías del Sistema de Control Interno.

E. Componente 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 Municipalidad remitió casi nula documentación relacionado al componente de control para la mejora, se ubicó en un nivel de madurez DEFICIENTE BAJO con un puntaje de 0 (cero) por lo que la Máxima Autoridad deberá:

- Realizar el análisis crítico del Sistema de Control Interno. 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 cualquier necesidad de cambio del SCI. Es necesario conservar la documentación del análisis crítico para futuras apreciaciones.
- Realizar acciones para optimizar continuamente su Sistema de Control Interno, y para eliminar o minimizar las causas reales o potenciales de debilidades detectadas.

V. Conclusión

Como resultado del análisis practicado a los documentos suministrados, la Municipalidad de Corpus Christi obtuvo una valoración de 0,86 equivalente a un nivel de madurez DEFICIENTE ALTO, teniendo en cuenta los pocos elementos definidos del Sistema de Control Interno, con lo que se evidencia que la Máxima Autoridad y su equipo directivo, no demostraron un liderazgo y compromiso con la implementación y efectiva aplicación del SCI durante el ejercicio fiscal 2020.

VI. Recomendación

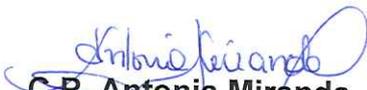
En consideración a lo expuesto más arriba y de manera a impulsar la mejora continua en la gestión municipal en busca de la excelencia, la Municipalidad de Corpus Christi deberá:

1. Gestionar la capacitación del personal directivo y de los funcionarios sobre los requisitos mínimos señalados en la Norma de Requisitos Mínimos, a fin de apoyar su implementación.

2. Desarrollar iniciativas para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
3. Elaborar un 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.
4. Arbitrar las medidas administrativas para que la Auditoría Institucional proceda a evaluar la efectiva implementación de la NRM al cierre del ejercicio fiscal 2022, utilizando la matriz de evaluación por niveles de madurez, aprobada con la Resolución CGR N° 147/19, con todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.

Es nuestro informe.

Asunción, de mayo de 2021.


C.P. Antonia Miranda
Auditora
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

