

18 de noviembre de 2021

AUAD-03-2021-0013 (219) (231)

Señores (as)

Hannia Patricia Rosales Hernández, o quien ocupe su puesto
Dirección Ejecutiva
Consejo Nacional de Vialidad (Conavi)

Johaam Piedra Méndez, o quien ocupe su puesto
Gerencia de Adquisición y Finanzas
Consejo Nacional de Vialidad (Conavi)

ASUNTO: Advertencia sobre no implementación del procedimiento pago facturas digitales.

Estimados (as) señores (as):

Como parte del Plan de Trabajo del presente año, y en atención a los comunicados de acuerdo ACA 1-21-247 del 15/06/2021 y ACA 1-21-301 del 20/07/2021, se identificó los siguientes antecedentes relacionados con el procedimiento de trámite de pago de facturas que se presenta a continuación:

- i). El Consejo de Administración de acuerdo con el acta de la sesión ordinaria No.1146-14 del 02/10/2014, en su artículo sexto señala:

“(…) Manual Maestro (III Versión):

(…)

El objetivo de este Manual es normalizar en la Institución la elaboración, la revisión, el control y la aprobación de los procesos, procedimientos, políticas, formularios, indicadores, etc.

(…)

En virtud de lo anterior, los señores Miembros por unanimidad deciden:

Acuerdos:

(…)

2.Las políticas operativas, procesos, procedimientos, protocolos y formularios, serán aprobados por los gerentes, en caso de las unidades (direcciones, departamentos u unidades) que no pertenecen a ninguna gerencia por el director o jefatura correspondiente, todas en las áreas de su competencia,

previo estudio del Departamento de Análisis Administrativo de la Dirección de Planificación Institucional, de esto último se exceptúa a la Auditoría Interna. (...)"

- ii). El 02/02/2021, la Gerencia de Adquisición y Finanzas, mediante del escrito GAF-01-2021-009 con asunto: solicitud de prórroga para la puesta en marcha del procedimiento de pago de facturas por vía Electrónica Código 06-03-05-01-V8, Versión VIII, informó a la Dirección ejecutiva y al Consejo de Administración (no se ubicó acuerdo), lo siguiente:

"(...) Estimados señores miembros del Consejo y Dirección Ejecutiva, es menester informarles que esta Gerencia, no puede implementar el proceso Digital de Recibo y pago de Facturas (...) les solicito una prórroga que se extenderá hasta el 1° de abril del año en curso, para la implementación del Procedimiento de Pago de Facturas por vía Electrónica Código 06-03-05-01-V8, Versión VIII, una vez que se cuente con los insumos necesarios y las pruebas efectuadas se procederá de oficio a su aplicación y previo se les informará de dicha gestión. (...)"

- iii). El 02/02/2021, el Departamento de Análisis Administrativo, por medio del documento AAA-01-2021-015, sin asunto, informó a la Dirección ejecutiva y al Consejo de Administración (no se ubicó acuerdo), lo siguiente

"(...) En referencia al oficio GAF-01-2021-009 (828) del Gerente de Adquisición y Finanzas (...) Me permito indicar:

i Le corresponde al (...), Gerente de Adquisición y Finanzas, establecer y aprobar la fecha de la prórroga del procedimiento, (...), según acuerdo IV de la Sesión 1146-14 (...).

ii La implementación de ese procedimiento le corresponde al Gerente de Adquisición y Finanzas, al Director Financiero y a la Jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria, por ello, en la carátula del procedimiento se encuentra la firma (...), con las que no sólo aprueban el procedimiento, sino que dan fe, que se encuentran preparados para su implementación, criterio que se modifica el día de hoy con el oficio en cita. (...)"

- iv). El 05/04/2021, a través de la "CIRCULAR-FIN-01-2021-004 (441)" con asunto recepción de facturación de proveedores, la Dirección Financiera, expuso:

"(...) Mediante oficio DIE-08-2021-0380 (0091), el Director Ejecutivo, brinda su autorización, por tal motivo, esta Dirección Financiera, informa que todo trámite

para el pago de facturas será con la documentación de forma física, y se realizará mediante el procedimiento de pago “06-03-05-01 Pago de facturas” vigente al año 2020. (...)” El destacado no es del original.

- v). El 10/11/ 2021, según consta en el escrito AAA-04-2021-183 (128), el Departamento de Análisis administrativo, expuso a esta Auditoría sobre la gestión y trámite de los procedimientos, actividades y tareas el pago de facturas:

“(…), se cuenta con VIII versiones del procedimiento código 06.03.05.01 “Pago Facturas”, todas debidamente aprobadas, disponibles en la Intranet Institucional, la última versión se contempla el pago de facturas de manera digital, (...)”

- vi). El 15/11/2021, de acuerdo con la certificación EJE-01-2021-0642, el Departamento de Ejecución Presupuestaria, expuso a esta Auditoría en lo de interés:

“(…) el procedimiento que nos rige es el de pago de facturas, el cual se encuentra vigente desde el 25 de febrero de 2019, versión no.6 (...) en el que se detalla el procedimiento para el “Pago de Facturas”. En referencia a la tramitación de las facturas electrónicas, el procedimiento que las regula no se ha implementado, debido a la suspensión por parte de la Dirección Financiera mediante Circular FIN-01-2021-0004 de fecha 05 abril de 2021 (...) el cual se comunicó la suspensión temporal de la puesta en marcha de facturación electrónica. (...)”

Del panorama expuesto, el procedimiento de pago de facturas cuenta con la firma de: **a)** Elaborador “Analista Administrativo”, **b)** Revisor normas y procedimientos “jefe del Depto. Análisis Administrativo”, **c)** Revisores técnicos “Director de Finanzas” y “Gerente de Adquisición y Finanzas” y **d)** Aprobador “Gerente de Adquisición y Finanzas”, sin embargo, a pesar de estar vigente desde 1 de enero de 2021, a la fecha no se ha implementado.

La Procuraduría General de la Republica en su dictamen C-180-2021 de 23/06/2021, ilustra:

“(…) La derogación singular de una norma ocurre cuando una disposición de alcance general no se aplica a una persona o a una situación específica sin motivo válido alguno. Esta Procuraduría se ha referido al tema en los siguientes términos:

“... corresponde el mérito a la doctrina administrativista el haber plasmado, configurado y desarrollado el principio de inderogabilidad singular del reglamento (Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y otro, Curso de Derecho

Administrativo. Editorial Civitas, Madrid-España, reimpresión a la tercera edición, 1980). Según él (regulado en el artículo 13 de la Ley General de la Administración Pública), no es posible desaplicar una norma reglamentaria para un caso concreto, ni aún por parte del órgano que emitió el reglamento. A la base de este principio están el principio de legalidad (fundamento jurídico) y el principio de igualdad (fundamento político). Nuestra Sala Constitucional, en la opinión consultiva n.º 2009-95, estableció que este principio tenía cobertura constitucional y, por ende, era aplicable a todo el ordenamiento jurídico, incluso lo denominó como el principio de la inderogabilidad singular de la norma; de esta forma hizo extensivo un principio que estaba residenciado en el Derecho Administrativo a todo el ordenamiento jurídico (...) Lo anterior significa, que la Administración Pública, a la hora de ejercer sus potestades constitucionales y legales debe ceñirse, rigurosamente, a los procedimientos, requisitos y trámites que le impone el ordenamiento jurídico para ejercer sus competencias. Más aún, cuando existe una regla general, objetiva e imparcial, de aplicación a todos los sujetos de Derecho, no podría, so pena de quebrantar este cardinal principio, desaplicarla para un caso concreto, ya sea porque no la aplica del todo o porque crea una nueva, especial y particular, para un determinado sujeto". (OJ-122-2001 del 4 de setiembre de 2001). (...)"

A ese tenor, la Contraloría General de la República, en sus Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, apartados 1.4, 1.5 y 1.7, indica que la responsabilidad consecuente sobre la protección del sistema de control interno y la rendición de cuentas institucional, recae sobre el jerarca y los subordinados.

Sumado a lo anterior, los apartados 2.5 y 3.3 del mismo cuerpo normativo, refieren al deber de instaurar una estructura formal ajustada a la planificación, al logro de objetivos de acuerdo a su entorno y a los riesgos relevantes, con base en un conocimiento del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones.

En ese orden de ideas, los puntos 4.3, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.4 ,4.5.1 y 4.6 de la norma de comentario, exigen a los titulares subordinados, desarrollar actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable -conforme las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes- y se refieren al establecimiento de una supervisión constante y un cumplimiento técnico en la gestión institucional.

Así las cosas, con fundamento en las regulaciones citadas y el artículo 8, siguientes y concordantes de la Ley N.º 8292 Ley General de Control Interno; se advierte sobre la situación de la no implementación del procedimiento pago facturas digitales.

Además, según lo establece el “Marco Orientador para la Valoración y Gestión de Riesgos del CONAVI”, la Administración Activa está expuesta a “Riesgos de Recursos Humanos”¹, “Riesgos de Procesos de Operación y Control”², “Riesgos de Tecnologías de Información”³ y “Riesgos de Factores Externos”⁴.

Considerando la relevancia de los antecedentes expuestos, se realiza este servicio preventivo y se solicita a la Dirección Ejecutiva mantener informada a esta Auditoría sobre las medidas correspondientes, aportando la documentación que respalde las eventuales aseveraciones.

Atentamente,

Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno

Jorge Humberto Salazar Vargas
Supervisor / Coordinador

Fernando de Jesús Fallas Calderón
Auditor Encargado

Farid Peña Álvarez
Asesor Legal

C: Consejo de Administración, Consejo Nacional de Vialidad (Conavi)
Expediente: 0004-2021
Archivo

¹ “(...) RH05 Fraude interno (...) (...) RH10 Delimitación de funciones o autoridad o límites (...)”

² “(...) POC 05 Acceso Físico (...) POC 06 Gestión de Activos (...) POC 09 Procedimientos escritos (...) POC 10 Administración de la Información (...) POC 11 Informes internos y externos (...) POC 12 Comunicación Interna (...)”

³ “(...) TI 10 Ingresos de datos en los sistemas (...)”

⁴ “(...) FX 03 Pérdida de reputación (...)”