

09 de noviembre, 2018.
AUAD-01-18-0450 (219)

Señor
Mario Rodríguez Vargas
Dirección Ejecutiva
Consejo Nacional de Vialidad (Conavi)

Asunto: Factura, representación gráfica, comprobantes de recepción y preservación electrónicos.

Estimado señor:

De acuerdo con las competencias legales de fiscalización de las Auditorías Internas del sector público; y con ocasión de la publicación de diversos comunicados a través del correo electrónico institucional¹ referentes a la factura electrónica, le exponemos lo siguiente:

- i). El 14/10/2016, en el diario oficial "La Gaceta", en el Alcance Digital N.º 221 se publicó la Resolución N.º DGT-R-048-2016 "Autorización para el uso de comprobantes electrónicos"².
- ii). EL 16/03/2018, entró a regir, la actualización del procedimiento denominado "Pago de Facturas" elaborado por Departamento de Análisis Administrativo, revisado por la Dirección de Finanzas y aprobado por la Gerencia de Adquisición y Finanzas.
- iii). El 20/03/2018, en el diario oficial "La Gaceta", en el Alcance Digital N.º 60 se publicó la Resolución N.º DGT-R-012-2018 "Obligatoriedad General para el Uso De los Comprobantes Electrónicos"³.
- iv). El 22/06/2018, esta Dirección, emitió la advertencia AUAD-16-18-0214(219) a la Dirección Ejecutiva con asunto: "Advertencia sobre recepción y preservación de comprobantes electrónicos". Ahí se advirtió sobre varios riesgos a que se exponía la Administración en materia de "fondos documentales", incluyendo temas relacionados con la factura electrónica.
- v). El 25/10/2018 a las 14:41 horas, la oficina de Comunicación e Imagen, a través del correo electrónico masivo, divulgó la circular DIE-18-022-C⁴ fechada de ese mismo día y emitida por la Dirección Ejecutiva a los funcionarios del Conavi.
- vi). El 30/10/2018 a las 13:59 horas, la oficina de Comunicación e Imagen, con el correo electrónico denominado "Recepción de los comprobantes electrónicos" difundió a los funcionarios del Conavi el comunicado sin fecha ni número, de la Dirección Ejecutiva.

¹ Acuerdo ACA 01-14-0738, de la Sesión N° 1140-14 del 11 septiembre de 2014, el Consejo de Administración designa el correo institucional, como un medio de notificación oficial.

² El sistema de Información Jurídica indica en la sección de ficha de la norma: Ente emisor: Dirección General de Tributación Directa, Fecha de vigencia desde: 14/10/2016, Versión de la norma: 4 de 4 del 19/04/2017, Datos de la Publicación: N° Gaceta: 198 del: 14/10/2016 Alcance: 221.

³ EL 23/08/2018 en la Gaceta 153 se publicó la "Reforma Obligatoriedad general para el uso de los comprobantes electrónicos" que modifica el artículo 4º de la resolución DGT-R-012-2018 y prórroga de la obligatoriedad del uso de los comprobantes electrónicos para los sectores agropecuario

⁴ Cuyo asunto se titula: "Sobre presentación de factura electrónicas" de fecha 25/10/2018.

09 de noviembre, 2018.
AUAD-01-18-0450 (219)
Página -2 de 5-

- vii). El 31/10/2018 a las 14:06 horas, el departamento de Análisis Administrativo, conforme al correo electrónico intitulado "Rm: *Envió (sic) digital de oficio AAA-04-18-323*", remitió a esta Auditoría el documento AAA-04-18-323 con referencia a "Circular DIE-18-022-C "Sobre presentación de factura electrónica"".
- viii). El 06/11/2018 a las 10:12 horas, la oficina de Comunicación e Imagen, de acuerdo con el correo electrónico denominado "Circular FIN-01-2018-218 (441)" divulgó la circular de comentario de fecha 30/10/2018 con asunto "Tramite (sic) de Factura Electrónica para pago en Financiero.", emitida por la Dirección Financiera y la Gerencia de Adquisición y Finanzas Ejecutiva para los funcionarios del Conavi.

En las circulares supra citadas se identificó contradicciones entre sí y respecto de las disposiciones sobre el detalle a consignar en la factura electrónica, los procedimientos vigentes, la percepción de la utilización del sistema "Administración Tributaria Virtual (ATV)" del Ministerio de Hacienda, la hermenéutica jurídica empleada y los principios de coordinación y subordinación contenidos en la Ley N.º 6227.

En ese sentido, las Normas de control interno para el Sector Público⁵, señalan en lo de interés:

"(...)1.3 Características del SCI El SCI debe reunir las siguientes características:

- a. Ser aplicable. El funcionamiento del SCI debe responder a las características y condiciones propias de la institución.*
- b. Ser completo. El SCI debe considerar la totalidad de la gestión institucional, y en él deben estar presentes los componentes orgánicos y funcionales.*
- c. Ser razonable. El SCI debe estar diseñado para lograr los objetivos del sistema y para satisfacer con la calidad suficiente y necesaria las necesidades de la institución, con los recursos que ésta posee y a un costo aceptable.*
- d. Ser integrado. Los componentes funcionales y orgánicos del SCI deben interrelacionarse adecuadamente e incorporarse en la gestión institucional.*
- e. Ser congruente. El SCI debe ajustarse a las necesidades, capacidades y demás condiciones institucionales y estar enlazado con el bloque de legalidad.*

1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias.

En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes:

- a. La definición de criterios que brinden una orientación básica para la instauración y el funcionamiento de los componentes orgánicos y funcionales del SCI con las características requeridas.*
(...)
- c. La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta.*
(...)
- e. La comunicación constante y el seguimiento de los asuntos asignados a los distintos miembros de la institución, en relación con el diseño, la ejecución y el seguimiento del SCI.*
(...)
- g. Una pronta atención a las recomendaciones, disposiciones y observaciones que los distintos órganos de control y fiscalización emitan sobre el particular.*

⁵ Contraloría de la General de la República, resolución N-2-2009-CO-DFOE, Publicada en La Gaceta N.º 26 del 6 de febrero, 2009.

09 de noviembre, 2018.
AUAD-01-18-0450 (219)
Página -4 de 5-

En conexión con las actividades de control, actualmente el procedimiento "Código 06-03-05-01-v5 Pago de facturas" se encuentra vigente y no contempla lineamientos para el trámite de facturas electrónicas y sus comprobantes electrónicos. En ese sentido, la actualización del procedimiento "Código 06-03-05-01-v5 Pago de facturas" se encuentra pendiente de aprobación por parte de la Administración activa.

Además, el procedimiento "Código 06-03-05-11-v1 Recepción, registro y autorización de pago de comprobantes electrónicos por parte del Administrador del Contrato" se encuentra pendiente de aprobación por parte de la Administración activa.

Así las cosas, de acuerdo con el "Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgos del Consejo Nacional de Vialidad" expone al "Consejo de Administración", "Dirección Ejecutiva", "Gerencia de Adquisición y Finanzas", "Dirección Financiera" a los siguientes riesgos:

"(...) Riesgos del Proceso

(...)

Autoridad: líneas de autoridad pueden causar que se hagan cosas que no deberían hacerse, o no hacer lo que es debido.

(...)

Fraude: los empleados, usuarios u otros pueden perpetuar fraudes contra la institución.

(...)

Operación: se derivan de que las operaciones sean ineficientes e ineficaces en satisfacer a los usuarios y alcanzar los objetivos que la institución, exponiéndose a quejas, reclamos de garantía y daño a la imagen de la institución.

(...)

Satisfacción al usuario: la falta de enfoque en los usuarios amenaza la capacidad de la institución para cumplir o exceder a las expectativas de los usuarios.

(...)

Riesgos de información para la toma de decisiones

(...)

Asignación de recursos: un proceso inadecuado de la distribución de recursos y de información que los respalde, puede impedir que cumpla con los objetivos establecidos.

(...)

Veracidad de la Información: la información disponible no contenga la realidad de la situación y los datos que se presenten, lo cual afecta la toma de decisiones y podría generar un impacto negativo en la gestión que se realiza. (...)"

Además, la Ley 8422⁶ establece en su Artículo 38 advierte:

"(...). -Causales de responsabilidad administrativa. Sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios, tendrá responsabilidad administrativa el funcionario público que:

(...)

d) Debilite el control interno de la organización u omita las actuaciones necesarias para su diseño, implantación o evaluación, de acuerdo con la normativa técnica aplicable.

(...)

f) Con inexcusable negligencia, asesore o aconseje a la entidad donde presta sus servicios, a otra entidad u órgano públicos, o a los particulares que se relacionen con ella. (...)"

Tomando en cuenta -según se explicó arriba- que la institución se encuentra en proceso de desarrollar los procedimientos que regulan los temas relacionados con el trámite de facturas electrónicas, sus comprobantes y representación gráfica, aunado a que el Ministerio de Hacienda estableció, los requerimientos que deben contener las facturas electrónicas, por medio de la Resolución DGT-R-048-

⁶ Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

1.5 Responsabilidad de los funcionarios sobre el SCI De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI.

(...)

2.2 Compromiso superior El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben apoyar constantemente el SCI, al menos por los siguientes medios:

a. La definición y divulgación de los alcances del SCI, mediante la comunicación de las políticas respectivas y la difusión de una cultura que conlleve la comprensión entre los funcionarios, de la utilidad del control interno para el desarrollo de una gestión apegada a criterios de eficiencia, eficacia, economía y legalidad y para una efectiva rendición de cuentas.

(...)

La aplicación de una filosofía y un estilo gerencial que conlleven la orientación básica de las autoridades superiores en la conducción de la institución y la forma como se materializa esa orientación en las actividades.

Ambos elementos deben conducir a un equilibrio entre eficiencia, eficacia y control, que difunda y promueva altos niveles de motivación, así como actitudes acordes con la cultura de control.

(...)"

También, el Decreto Ejecutivo N.º 40554 –C "Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos", define en su artículo 1:

"(...) Conservación Documental: Es el conjunto de acciones que tienen como objetivo evitar, detener o reparar el deterioro y daños sufridos en los documentos, y las medidas necesarias para asegurar su perdurabilidad en el tiempo. Tiene dos elementos importantes que son la restauración y la preservación.

Control de Facilitación Documental: Es el control que se le da a la salida de documentos del depósito, ya sea para facilitarlos a usuarios internos o externos. Esto permite saber con exactitud en donde se encuentran los documentos y quien fue la última persona en consultarlos, así como verificar su devolución.

(...)

Documento en Soporte Electrónico: Cualquier manifestación con carácter representativo o declarativo, expresada o transmitida por un medio electrónico o informático, se tendrá por jurídicamente equivalente a los documentos que se otorguen, residan o transmitan por medios físicos.

En cualquier norma del ordenamiento jurídico en la que se haga referencia a un documento o comunicación, se entenderán de igual manera tanto los electrónicos como los físicos. No obstante, el empleo del soporte electrónico para un documento determinado no dispensa, en ningún caso, el cumplimiento de los requisitos y las formalidades que la ley exija para cada acto o negocio jurídico en particular.

Documento en Soporte Tradicional: Cualquier manifestación con carácter representativo o declarativo, expresada o transmitida por un medio analógico, tales como papel, cintas magnéticas, micropelículas.

Documento Firmado Digitalmente: Aquel documento electrónico, cualesquiera que sean su contenido, contexto y estructura, que tiene lógicamente asociada una firma digital. En otras palabras, es un objeto conceptual que contiene tanto el documento electrónico como una firma digital, sin importar que estos dos elementos puedan encontrarse representados por conjuntos de datos diferentes.

(...)

Firma Digital: Entiéndase por firma digital cualquier conjunto de datos adjunto o lógicamente asociado a un documento electrónico, que permita verificar su integridad, así como identificar en forma unívoca y vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico. Una firma digital se considerará certificada cuando sea emitida al amparo de un certificado digital vigente, expedido por un certificador registrado.

(...)"

09 de noviembre, 2018.
AUAD-01-18-0450 (219)
Página -5 de 5-

2016⁷, -específicamente los artículos 7, 8 y 9-, dichas disposiciones ya entraron a regir y la ley N.º 8454 estableció el alcance y valor equivalente de los certificados, firmas digitales y documentos electrónicos, se advierte a la Administración Activa sobre los riesgos de incumplimientos técnicos y legales; mismos que podrían dar origen a procesos o gestiones adicionales para la corrección de eventuales desviaciones del Sistema de Control Interno.

Atentamente,


Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno
AUDITORÍA INTERNA


Jorge Humberto Salazar Vargas
Supervisor / Coordinador


Fernando de Jesús Fallas Calderón
Analista de Auditoría



Copia: Consejo de Administración
Archivo /Copiador

COPIA NO CONTROLADA

⁷ El sistema de Información Jurídica indica en la sección de ficha de la norma: Ente emisor: Dirección General de Tributación Directa, Fecha de vigencia desde: 14/10/2016, Versión de la norma: 4 de 4 del 19/04/2017, Datos de la Publicación: N° Gaceta: 198 del: 14/10/2016 Alcance: 221.