



Memorando CEM-30-2020

28 de abril de 2020

A: Alexander Solano Vargas
Gestión Contable

DE: Ema Rebeca Alfaro Araya
Contraloría Empresarial

ASUNTO: Asesoría Legalización Libros Contables.

Como un servicio preventivo de la Contraloría Empresarial, se efectúa la Asesoría CEM-2020-IF-010 referente a la legalización de libros contables en la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.

Muchas gracias.

Copia: John Ramírez Alfaro
Roger Sánchez Vega
Bernardo Hernández Barquero
María de los Ángeles Fonseca Hidalgo
Lissette Montoya Gamboa
Ana Yanci Herrera Murillo
Miguel Barrantes Argüello
Gustavo Adolfo Narváez Reyes

Anexos: CEM-2020-IF-010

Creado por Meredith Torres Castro



27 de abril de 2020
CEM-2020-IF-010

CONTRALORÍA EMPRESARIAL

ASESORÍA RESPECTO A LEGALIZACIÓN DE
LIBROS EN LA EMPRESA DE SERVICIOS
PÚBLICOS DE HEREDIA S.A.

Remitido mediante el memorando CEM-30-2020

| Contraloría Empresarial Firmas de validación | |
|--|--|
| Realizado por | |
| Debido a la emergencia nacional por el COVID-19, no es posible registrar su firma. | Debido a la emergencia nacional por el COVID-19, no es posible registrar su firma. |
| <i>Gustavo Adolfo Narváez Reyes Auditor Interno</i> | <i>Miguel Barrantes Argüello Auditor Interno</i> |
| Aprobado por | |
| X _____ | |
| <i>Ema Rebeca Alfaro Araya Contralora Empresarial</i> | |

TABLA DE CONTENIDOS

| | | |
|-----|--|---|
| 1. | ASPECTOS INTRODUCTORIOS..... | 5 |
| 1.1 | Antecedentes..... | 5 |
| 1.2 | Objetivo | 6 |
| 1.3 | Fundamentación..... | 6 |
| 1.4 | Aclaración de otras competencias | 6 |
| 1.5 | Cumplimiento de la normativa | 6 |
| 2. | DESARROLLO..... | 7 |
| 3. | CONCLUSIÓN..... | 7 |
| 4. | ANEXO..... | 9 |
| 4.1 | Actuación respecto a esta asesoría | 9 |

TABLA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

| Abreviatura | Significado |
|-------------|---|
| CEM | Contraloría Empresarial |
| CGR | Contraloría General de la República |
| ESPH | Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. |
| SAF | Sistema Administrativo Financiero |
| JD | Junta Directiva |
| LGCI | Ley General de Control Interno |

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

Se detallan los antecedentes, objetivo, fundamento, aclaración de otras competencias y el cumplimiento de la normativa de este informe¹.

1.1 Antecedentes

Como consecuencia de una consulta realizada a la CEM, se visita el área de Contabilidad para consultar al funcionario encargado de la confección de los estados financieros, el proceso actual al legalizar los libros contables. A continuación, el resumen:

1. La información se presenta en hojas de Microsoft Excel sencillas, aunque los datos provienen del sistema SAF mediante la generación de reportes, como el balance de comprobación. Luego, se exportan en formato XML para consolidarlos en Excel, se eliminan las columnas consideradas innecesarias y se realizan los cálculos correspondientes en una tabla dinámica. Antes, la digitación era manual, lo que significaba un reproceso aún mayor.
2. Las hojas Excel se mantienen en la computadora del funcionario encargado, pero también se hacen respaldos, luego del cierre anual, en un disco externo que se mantiene en la caja fuerte de Tesorería.
3. Anteriormente, los resultados se imprimían en papel, y la firma y el sello eran físicas.
4. El volumen físico utilizado como muestra, contiene una página de inicio y una final firmadas por la Contralora a.i., pero no tiene firma de la jefatura de Contabilidad.
5. Respecto al tomo impreso, no se encuentra la numeración manual, por lo que no es posible establecer un consecutivo real y el folio impreso no coincidiría con el mostrado en las hojas Excel, ya que siguen su propia secuencia.
6. En caso de que se necesite imprimir más folios, se cuenta con papel sellado adicional.
7. El actual jefe de Contabilidad tiene firma digital personal y desea establecer un mecanismo expedito para legalizar los libros de tal forma, en lo que debe considerarse que:
 - a) La certificación digital para libros contables no es tan sencilla.
 - b) El mecanismo actual para generar la información por medio de reportes del SAF, tiene varios puntos donde la información está a expensas de un proceso manual, por lo que se torna vulnerable.
 - c) Algunos reportes solo son fiables en determinados momentos o estados (antes y/o después de cierre, etc).
 - d) La mayoría de los reportes se generan a partir del reproceso de los datos.

¹ No corresponde a un informe de Control Interno o de Auditoría, tal como se conceptualiza en la LGCI, Capítulo IV "La auditoría interna", Sección IV "Informes de auditoría interna", artículos n.º 35 al 38.

1.2 Objetivo

Asesorar al área de Contabilidad acerca de la legalización de los libros contables, para optimizar el proceso.

1.3 Fundamentación

De acuerdo con la LGCI², se establece:

Artículo 22. —**Competencias.** Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:

d) Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.

El pronunciamiento de la CGR n.º 5202, del 20 de mayo de 2003, indica lo siguiente:

La asesoría: consiste en proveer al jerarca criterios, opiniones u observaciones que coadyuven a la toma de decisiones. Puede brindarse en forma oral pero de preferencia debe ser escrita, y se emite a solicitud de la parte interesada, sobre asuntos estrictamente de su competencia...

1.4 Aclaración de otras competencias

La CGR tiene la potestad de dar por cumplida o no una disposición suya, por lo que esta asesoría no vierte criterio acerca de la posible decisión de dicho órgano contralor. Asimismo, no menoscaba ni compromete la independencia y objetividad en el desarrollo posterior de las demás competencias de la CEM, por lo tanto, luego se puede verificar el cumplimiento de la normativa citada o la incorporación de las observaciones emitidas.

Esta CEM se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de los recordatorios de la normativa, de las observaciones y de valorar la solicitud de establecer las responsabilidades que correspondan, en caso de su incumplimiento injustificado.

1.5 Cumplimiento de la normativa

De acuerdo con las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, emitidas por la CGR (NEAISP, punto 1.1.3), las labores de la CEM y de esta asesoría en específico son “realizadas de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna”.

² Esta CEM utiliza cuadros de texto para enmarcar las citas textuales, tal como lo utilizan algunos libros de texto, dado que facilita la comprensión para la persona lectora.

2. DESARROLLO

Con base en la consulta planteada por Contabilidad y la normativa aplicable para la certificación de los libros contables, se exponen las siguientes consideraciones:

1. El proceso de generación de los reportes en los que se basa la información impresa, no asegura la no alteración de los datos porque varios de los reportes reprocesan la información y es posible que algún dato se modifique previamente por un usuario con los suficientes privilegios.
2. No existe una tabla protegida de alteración que sirva de base a los reportes, según los roles de los usuarios.
3. Se podría hacer una certificación referente a la integridad de la base de datos, bajo ciertas restricciones aplicadas, la cual puede cumplir con los requerimientos y buenas prácticas del fabricante, pero no en el detalle de la data, ya que solo puede certificarla el dueño de los datos. En ese caso, podrían existir certificaciones de procesos, módulos y sus datos; no obstante, supondría que es multidisciplinaria (analista, DBA y usuario), lo que complicaría al máximo la certificación.
4. Existe la posibilidad de certificar el proceso de la contabilidad, mas existe una gran cantidad de requerimientos de los usuarios que podrían alterar el sistema en su aplicación y no es práctico re-certificar el proceso cada vez que se aplique una corrección.
5. Una opción viable es exportar las hojas Excel en formato PDF y que luego la jefatura de Contabilidad y la Contralora Empresarial apliquen su firma. El inconveniente sería extender el proceso contable hasta la certificación de la CEM.

3. CONCLUSIÓN

A modo de asesoría, la CEM concluye la siguiente propuesta:

1. Para evitar el reproceso de la información, el sistema SAF debe modificarse para generar los reportes adecuados, en el formato preciso para su impresión y paginación.
2. Utilizar, de manera estricta, el procedimiento que esta CEM efectúa para la legalización:
 - a) Solicitar a la CEM, con suficiente anticipación y mediante memorando, la apertura y cierre de los libros. Esta comunicación debe indicar el tipo de libro, su numeración y la cantidad de folios.
 - b) Cada folio debe llevar un formato de encabezado como el siguiente:

Figura 1. Ejemplo de encabezado para la legalización.



- c) Se puede hacer la apertura de dos libros, para que mientras la CEM efectúa el cierre del primero, se utilice el segundo y así no se retrase la labor del usuario de los libros, puesto que el proceso lleva una revisión completa y exhaustiva.
- d) Solicitar a Gestión de Infraestructura y Servicios de Apoyo, la compra de papel que cumpla con lo estipulado en la Directriz General para la Producción de Documentos en Soporte Papel de Conservación Permanente (ubicada en Control Documental): tamaño oficio, legal o A4, con un gramaje mínimo de 90 mg.
- e) El documento digital debe configurarse el tamaño a A4 (210 x 297 mm) y el margen izquierdo de 3 cm.
- f) Una vez realizada la apertura, deben utilizarse las hojas selladas y firmadas por la CEM para agregar la información pertinente, respetando márgenes y espacios.
- g) Deben dejarse los dos últimos folios en blanco para que la CEM efectúe el cierre.
- h) Una vez que se complete el primer libro, se debe solicitar el cierre y remitirlo a la CEM.
- i) Se puede continuar la numeración de los folios o bien reiniciarla en cada apertura, pero debe indicarse la decisión en el memorando.
- j) Cada tomo debe contener una cantidad no menor a 250 y no mayor a 400 folios.
- k) Es responsabilidad del encargado del libro velar por la custodia, aperturas y cierres necesarios.
- l) Las actas de cierre servirán para indicar aspectos negativos que se presenten en la conformación del libro.

4. ANEXO

4.1 Actuación respecto a esta asesoría

En cuanto a los servicios de Asesoría y Advertencia, la CGR ha establecido lo siguiente, mediante el oficio n.º 02836 del 23 de marzo de 2012:

... debe indicarse que a pesar de que la advertencia no resulta de obligado acatamiento por parte del jerarca, es de esperar que éste actúe de manera congruente con la advertencia, toda vez que el artículo 12 de la LGCI le impone, entre otros, los siguientes deberes en su calidad de jerarca y responsable del adecuado funcionamiento del sistema de control interno:

“b) Tomar de inmediato las acciones correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la CGR, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.”

Esa regulación es congruente con el principio de eficiencia que recoge el artículo 10 de la Constitución Política, así como con otras regulaciones del ordenamiento que preceptúan la obligación del funcionario público de actuar de forma que su gestión permita una rendición de cuentas ajustada a derecho. Por ende, no sería aceptable que el funcionario conozca y archive la advertencia que le brinda la auditoría interna, sin haber analizado lo que se le comunica y haber manifestado razonadamente su decisión al respecto, toda vez que, siendo ya conocedor de las eventuales consecuencias de la acción o decisión, su inacción podría acarrearle las responsabilidades previstas en el artículo 39 de la LGCI, por debilitamiento del control interno o, en general, por incumplimiento de los deberes que le asigna la ley.

Por consiguiente, debería esperarse que el destinatario de la advertencia adopte alguna acción válida a raíz de ella, o en caso de desechar lo comunicado por la auditoría interna, justifique claramente las razones atinentes. En ese sentido, si la advertencia se ha suministrado de manera verbal en el curso de una sesión o reunión, las manifestaciones de la administración al respecto deben quedar asentadas en el acta o en la minuta respectiva; si la comunicación de la advertencia ha tenido lugar mediante un documento formal, el órgano pasivo debería manifestar de igual modo lo pertinente a la auditoría interna; si no lo hace, tal omisión constituirá un elemento adicional a tomar en cuenta en el momento de efectuar el seguimiento respectivo, sin perjuicio de las reiteraciones que la auditoría interna estime conveniente cursar.

Al respecto, conviene tener presente que la advertencia y las acciones subsecuentes no están sometidas al régimen previsto en los artículos 36 a 38 de la Ley General de Control Interno, pues éste se refiere únicamente a las recomendaciones planteadas en los estudios formales de auditoría. No obstante, sí es necesario que la auditoría interna verifique el proceder posterior de la administración, para determinar su legalidad y su propiedad técnica; ello puede realizarse como parte de un estudio de auditoría que incluya en su alcance, entre otros asuntos, los relativos a las acciones derivadas de las advertencias brindadas por la auditoría interna, o bien como un estudio especial que permita determinar la procedencia de lo actuado por la administración. Es claro que, dependiendo de cómo se realice este seguimiento, se obtendrán productos diferentes, ya sea un informe de control interno o uno de responsabilidad, según corresponda.

Debido a lo expuesto, esta CEM se permite solicitar la remisión de copias de los actos o disposiciones que se emitan al respecto.