

**INFORME No. ES-03-2019**  
**16 de setiembre, 2019**

**SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN**

**AUDITORÍA INTERNA**

**INFORME No ICI-05-2019**

**INFORME DEL ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL PARA EVALUAR EL PROCESO DE  
IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD DEL  
SECTOR PÚBLICO (NICSP)**

**2019**

## RESUMEN EJECUTIVO

### **¿Qué examinamos?**

Se realizó una validación del proceso de adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) por parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) a partir de la revisión de la matriz de autoevaluación NICSP 2018 así como de los planes de acción para el cierre de brechas identificadas por la Administración Activa; información que fuera presentada a la Contabilidad Nacional.

### **¿Por qué es importante?**

Dos de los objetivos del Sistema de Control Interno son: exigir confiabilidad y oportunidad de la información y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El CONAC y los titulares subordinados del SINAC deben establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional.

El Consejo Nacional de Áreas de Conservación, tiene funciones dadas por la Ley de Biodiversidad: definir la ejecución de las estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del SINAC, y vigilar que se ejecuten, supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las Áreas de Conservación, establecer los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos, administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación. Específicamente el artículo 33 de la Ley de Biodiversidad norma que el CONAC, será responsable de definir los lineamientos generales para conformar mecanismos y los instrumentos de administración financiera para los Consejos Regionales de cada área de conservación, asegurándose de que se cumplan como el siguiente principio y criterio: “deberá incluir mecanismos permanentes de información actualizada y oportuna, tanto para los órganos del Sistema como para el resto del sector público y la sociedad”

El Gobierno de Costa Rica decidió adoptar normativa contable internacional en el sector público costarricense mediante la emisión del decretos para la adopción de NICSP (Decreto Ejecutivo N° 34918-H). Durante el proceso de implementación de las NICSP en el Sector Público costarricense, el Ministerio de Hacienda a través de la Contabilidad Nacional, como órgano rector en la materia, ha emitido una serie de decretos, lineamientos, metodologías y disposiciones, para ayudar a las instituciones públicas en dicho proceso de adopción, lo cual tiene como objetivo medir el grado de avance que tiene las instituciones y trabajar las brechas que impiden la adopción plena de las NICSP.

Con la aprobación en el año 2018 de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas N° 9635, se norma en su Reglamento al título IV de la ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República norma en su artículo 26, como plazo de implementación de las NICSP para el Sector Público costarricense al primer día hábil de enero de 2023.

### **¿Que encontramos?**

La Institución carece de una estrategia definida y formalizada para la implementación del proceso de adopción de las NICSP, lo que ha llevado a visualizar este proceso como un tema meramente responsabilidad del Departamento Financiero Contable de la Secretaría Ejecutiva.

No se identificó un robusto ambiente de control dentro del proceso de implementación de las NICSP, ya que no se cuenta con una política contable oficializada por el máximo jerarca, no se cuenta con procedimientos debidamente formalizados, ni lineamientos internos que indiquen la línea a seguir en materia de adopción de las NICSP. Ni siquiera, se le remite la

*Matriz de Autoevaluación al máximo jerarca (CONAC) para su conocimiento; como un informe de gestión; y no se evidencia un nivel de supervisión de la información no directrices claras, del nivel directivo de la institución.*

*Por otro lado, los Directores Administrativos Financieros (conforme la estructura orgánica del SINAC-Secretaría Ejecutiva y Áreas de Conservación) no han asesorado a los altos mandos de la Institución como a los involucrados en el proceso de implementación, para que en conjunto se elabore una estrategia formal que permita la adecuada implementación de las NICSP en el SINAC.*

*Por otro lado, la institución no cuenta con una implementación del 100% de las NICSP. El SINAC reportó a la Contabilidad Nacional en junio del 2018 un nivel de cumplimiento del 65%, en donde se indica que de las NICSP que, si le aplican a la institución, solamente tres de ellas son las que tenían un nivel de cumplimiento del 100%.*

*La auditoría interna revisión el estado de cumplimiento se determinó que la NICSP 3 y la NICSP 28, no tiene un cumplimiento de un 100%, como fue reportado a la Contabilidad Nacional.*

*Se identificó, además, que no todas las normas que se reportaron como pendientes de implementar y por ende tenían brecha, presentaron plan de acción a la Contabilidad Nacional. En cuanto a los planes de acción que, si fueron presentados a la Contabilidad Nacional, ninguno ha tenido nivel de avance, no se comunicó a los involucrados para su participación en los mismos y algunos fueron formulados con plazo de implementación superior al plazo que en su momento les aplicaba de acuerdo al bloque de legalidad.*

### ***¿Qué sigue?***

*La Auditoría Interna emite recomendaciones al CONAC y a la Directora Ejecutiva, para que se formule y apruebe una estrategia integral de implementación de las NICSP en cumplimiento con el bloque de legalidad y en cumplimiento con los plazos definidos por el Gobierno de la República para su implementación. Adicionalmente se recomienda realizar una actualización de la matriz de autoevaluación de las NICSP, así como de los planes de acción presentados a la Contabilidad Nacional, realizar una depuración de cuentas y cumplir con las fechas límites de presentación de Estados Financieros y remisión de la Matriz y los avances en los planes de acción, conforme lo normado por la Contabilidad Nacional*

*Con las recomendaciones dadas, la Auditoría Interna aporta valor agregado en la mejora de los procesos y subprocesos y coadyuva con la Administración en el logro de los objetivos institucional del SCI.*

---

**CONTENIDO**

	<b>No. de página</b>
1	INTRODUCCIÓN.....4
1.1	ORIGEN DEL ESTUDIO.....4
1.2	OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....4
1.3	NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.....4
1.4	LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....5
1.5	ANTECEDENTES.....5
1.6	GENERALIDADES.....7
1.7	METODOLOGÍA APLICADA.....8
1.8	COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO. 9
2	RESULTADOS.....9
3	CONCLUSIONES.....18
4	RECOMENDACIONES.....19

## SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN

### AUDITORÍA INTERNA

#### INFORME DEL ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL PARA EVALUAR EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO (NICSP)

#### 1 INTRODUCCIÓN.

##### 1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO.

El presente informe se origina en la ejecución de un estudio de carácter especial de auditoría programado en el Plan Anual de Trabajo del año 2019, para un subproceso que se consideró de riesgo alto<sup>1</sup>.

##### 1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO.

El estudio tiene como objetivo evaluar la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), a partir de la revisión de la herramienta de autoevaluación de la Contabilidad Nacional

##### 1.3 NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.

El estudio comprendió la validación de la *“Matriz de autoevaluación del avance en la implementación de las NICSP”*<sup>2</sup> que fue presentada por el Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) con el oficio SINAC-DE-794-2018 del 06 de junio del 2018.

La auditoría interna validó específicamente la respuesta dada por el SINAC, para asegurar el cumplimiento íntegro (100%) de la NICSP 2, NICSP 3 y NICSP 27.

Para las NICSP que no están implementadas en un 100% por el SINAC se validó la razonabilidad de las actividades, los responsables y los plazos; para los planes de acción que fueron presentados a la Contabilidad Nacional mediante el oficio SINAC-SE-DAF-433-2018 del 6 de noviembre del 2018, que fuera emitido por el Director Administrativo Financiero de Secretaria Ejecutiva. Por lo tanto, el estudio no comprendió una validación de los cuestionarios en el caso de las NICSP que presentaban algún nivel de avance.

El estudio no corresponde a un análisis de los procesos y subprocesos del SINAC que generan transacciones contables y la NICSP aplicables a dichas transacciones. Tampoco comprendió el análisis para validar del criterio externado por la Administración Activa sobre aquellas NICSP que determinó como no aplicables al SINAC por su ámbito de acción.

---

<sup>1</sup> El proceso de adopción de las NICSP se encuentra dentro del ámbito de procesos de Apoyo a la gestión, en el macroproceso 4.4 Soporte Administrativo - Logístico – Financiero proceso 4.4.3 Contabilidad

<sup>2</sup> Versión junio, 2018

## 1.4 LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.

Durante la fase de examen la auditoría interna no tuvo respuesta a los siguientes oficios:

**Cuadro N°1**  
**Oficios pendientes de respuesta a la Auditoría Interna durante fase de examen**

Numero de oficio	Destinatario	Asunto
SINAC-AI-285	Directora Ejecutiva	Instrucciones giradas y seguimiento al tema NICSP
SINAC-AI-294	Coordinadora de Área Contable	Solicitud de información sobre planes de acción cierre de brechas

## 1.5 ANTECEDENTES

La Ley de Biodiversidad No. 7788, norma en su artículo 33, que el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC) es el responsable de definir los lineamientos generales para conformar los mecanismos y los instrumentos de administración financiera para los Consejos Regionales<sup>3</sup> de cada área de conservación.

Los Órganos de Administración Financiera en las Áreas de Conservación, tienen que cumplir el siguiente principio y criterio: *“Deberá incluir mecanismos permanentes de información actualizada y oportuna, tanto para los órganos del Sistema, como para el resto del sector público y la sociedad”*. Por ende, los estados financieros del SINAC, corresponde a un informe de rendición de cuentas de la institución a partir de un marco normativo contable<sup>4</sup>.

Con el oficio SINAC-AI-079 del 21 de junio del 2011, la auditoría interna emitió el informe por un estudio de carácter especial (ES-04-2010), que tenía dos recomendaciones<sup>5</sup> en cuanto Propiedad, Planta y Equipo, para preparar al SINAC en la adopción de las NICSP, para una de las cuentas contables con mayor materialidad a esa fecha (recomendación 4.1.1 y 4.1.2). Por el poco avance, en el cumplimiento de dichas recomendaciones la Auditoría Interna, le recomendó en el informe AO-01-2012<sup>6</sup>, al CONAC; como máximo jerarca institucional, que emitiera las instrucciones correspondiente para el cumplimiento de las recomendaciones del informe ES-04-2010, al ser responsabilidad del jerarca la implementación de las NICSP, por la materialidad de la cuenta en los Estados Financieros del SINAC, por las medidas de control interno que deben existir para protección del patrimonio y porque no existió un cumplimiento de la Dirección Ejecutiva de conformar la comisión recomendada. Nuevamente, en el año 2013, se le reitera al CONAC, en el informe de seguimiento de recomendaciones, que las dos recomendaciones del estudio ES-04-2010, presentan un atraso considerable, y la necesidad de que el jerarca tomara las acciones correspondientes, al ser el responsable directo en la adopción del NICSP.

El 5 de octubre del 2011, se publicó en el diario oficial<sup>7</sup>, la aprobación del contrato de préstamo N° 1824/OC-CR y su anexo a la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, celebrado al amparo del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Turismo

<sup>3</sup> Según el artículo 29 de la Ley de Biodiversidad el Sistema ejercerá la Administración de las Áreas de Conservación, por medio de un Consejo Regional

<sup>4</sup> El Reglamento a la Ley de Administración Financiera y Presupuesto Público, define como estados financieros: *“Estados contables...: Documentos orientados a revelar la situación, actividad y flujo de recursos del conjunto de órganos y entes que conforman el sector público, a una fecha o período determinado”*

<sup>5</sup> A la fecha de emisión del presente informe, el SINAC realizó el diagnóstico de la situación de la cuenta Propiedad, Planta y Equipo y formuló un plan de acción, que presenta avances

<sup>6</sup> Informe conocido en la Sesión Ordinaria No 03-2012, celebrada el 16.07.2012

<sup>7</sup> La Gaceta No 191

en áreas silvestres protegidas, que corresponde a la Ley 8967. El 9 de agosto del 2010, se firmó un “CONTRATO MODIFICATORIO”, mediante el cual se varió parte de las estipulaciones especiales y el Anexo Único. Como parte de lo planteado en el proyecto se encontraba: un sistema de contabilidad basado en centro de costos y la realización de estudios y asesorías para mejorar el manejo administrativo-financiero del turismo sostenible en las ASP. Como este sistema no fue implementado (al iniciar voluntariamente el piloto del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF)), la Administración Activa tomó la decisión de utilizar los recursos, en la contratación de una consultoría denominada: “Análisis sobre la implementación de las normas internacionales de contabilidad para el sector público NICSP en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación SINAC”. En la Sesión Ordinaria No.04-2016 del 25 de abril del 2016 el CONAC conoce de parte del consultor contratado el informe de la consultoría realizada. El máximo jerarca del órgano desconcentrado no tomó acuerdo alguno.

Ante consulta realizada por la Auditoría Interna, la Procuraduría General de la República, emitió el 5 de mayo del 2016 el criterio 109, respecto a la representación legal:

*“El ordenamiento jurídico le confiere la representación legal del SINAC a su Director Ejecutivo en el ámbito que es propio de una personificación presupuestaria o instrumental, por lo que no requiere de un acuerdo del CONAC que le precise los límites a su ejercicio, en la medida que ese mandato estaría acotado por la definición misma de las políticas y estrategias que esa máxima instancia colegiada adopte para el cumplimiento de los fines que el ordenamiento jurídico le encomienda al Sistema” (el destacado no es del original)*

A su vez, la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-166 del 5 de agosto del 2016, reitera:

*“De forma que los límites al ejercicio de la representación por parte del Director Ejecutivo del Sistema en lo que atañe al ámbito presupuestario y administrativo vendrían dados por las estrategias, lineamientos y políticas vinculadas con la protección y conservación en el manejo y uso sostenible de los recursos naturales (en el ámbito forestal, vida silvestre, áreas protegidas, cuencas hidrográficas y sistemas hídricos y la biodiversidad en general) que acuerde el CONAC, basada en el intercambio de opiniones o deliberaciones de sus miembros” el destacado no es del original)*

En mayo del 2017 el SINAC aceptó iniciar el piloto del SIGAF<sup>8</sup> como sistema informático para el ejercicio contable en la Institución. En el informe ICI-03-2017, del estudio de carácter especial ES-02-2017, la auditoría interna reveló que el SINAC no contaba con un plan formal para dicho piloto y su implementación integra como un sistema institucional. A la fecha no se cuenta con un plan formal de implementación del SIGAF, y no se están usando todos los módulos del sistema. Tampoco llegó a conocimiento de la auditoría el análisis legal, técnico, funcional y de viabilidad, realizado por el SINAC, para que el Director Ejecutivo aceptará la propuesta del Ministerio de Hacienda, de ser considerada como parte del plan piloto. Por lo anterior, recomendó<sup>9</sup> al Director Ejecutivo:

*“Conformar una comisión con los Directores Administrativos Financieros (Secretaría Ejecutiva y de las Áreas de Conservación), la Jefatura de Planificación y Evaluación, la Jefatura del Departamento Financiero Contable y la Jefatura de unidad de Control Interno; para que*

---

<sup>8</sup> Con el oficio DCN-589-2015 del 30 de abril del 2015, la Sub Contadora Nacional, le comunica al Director Ejecutivo que el órgano desconcentrado, como institución adscrita fue considerado en una de las “*instituciones piloto*”, para utilizar el SIGAF

<sup>9</sup> A la fecha de emisión del presente informe, esta recomendación presenta avance, pero no está cumplida. Se contrató una consultoría, la cual a la fecha del estudio no está implementada.

*analicen y actualicen los procesos y subprocesos, del Macroproceso denominado 4.4. Soporte Administrativo – Logístico- Financiero Contable del Mapa de Procesos Institucionales, aprobado por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación; para lo cual deberá considerar: la estructura aprobada del Sinac (Secretaría Ejecutiva y Áreas de Conservación), la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, automatización de los procesos críticos (Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF), Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), Sistema Integrado de Compras Públicas, (SICOP), Tesorería Nacional, Sistema nacional de pagos electrónicos (SINPE), Cobro en Línea u otros sistemas, las fases del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación presupuestario), la formulación de los diferentes documentos presupuestarios (ordinario, extraordinarios, modificaciones y liquidaciones), el cumplimiento del bloque de legalidad (visado de gastos, presupuesto, registros en el SIPP y envío de información a la Autoridad Presupuestaria, Órgano Contralor y Contabilidad Nacional), los diferentes fondos, respaldo de información de documento digitales<sup>34</sup>, los procedimientos emitidos por el Ministerio de Hacienda, el licenciamiento con que cuenta el Sinac de los sistemas de información; y los informes emitidos por la Auditoría Interna y la Contraloría General de la República (incluyendo advertencias e informes del servicio de legalización de libros). Remitir copia de la remisión para aprobación del CONAC, de las modificaciones al Mapa de Procesos institucional, con fecha límite al 31 de marzo del 2018 y una vez aprobado copiar del acuerdo del máximo jerarca”*

A su vez, la Auditoría Interna recomendó con el informe ICI-02-2017, formalizar los procedimientos de egresos, para lo cual debería considerar la adopción de las NICSP. La Auditoría Interna ha emitido recomendaciones concretas para que la Administración Activa, priorice la formalización de procedimiento a partir del Mapa de Procesos y que formalice procedimientos críticos (en materia presupuestaria, contratación administrativa, donaciones, concesión de servicios, bancos, entre otros), que generan transacciones contables. Con el informe ICI-05-2016, la auditoría interna recomendó que se conformarán los Órganos de Administración Financiera en las Áreas de Conservación, en cumplimiento del artículo 33 de la Ley No. 7788.

Con el oficio SINAC-DE-794-2018 del 06 de junio del 2018 por parte del Director Ejecutivo el SINAC remite a la Contabilidad Nacional la Autoevaluación de Implementación de las NICSP, donde se reporta un nivel de avance del proceso del 65%, con tres NICSP en un 100% (ver Anexo No 1). Mediante oficio SINAC-SE-DAF-433-2018 del 6 de junio del 2018 el SINAC envía a la contabilidad los planes de acción para el cierre de brechas, en el cual se adjuntan únicamente, los planes para seis NICSP.

## **1.6 GENERALIDADES.**

El artículo 93 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley No 8131 del 18 de setiembre del 2001, establece a la Contabilidad Nacional como el órgano rector del Subsistema y, como tal, le asigna, entre otras cosas, el deber de proponer, al Ministro de Hacienda para su aprobación, los principios y las normas generales que regirán el Subsistema de Contabilidad Pública, para lo cual deberá contar con la opinión de la Contraloría General de la República.

El Gobierno de Costa Rica decidió adoptar normativa contable internacional en el sector público costarricense mediante la emisión de los decretos No. 34918-H publicado en La Gaceta No. 238 del martes 9 de diciembre de 2008 para la adopción de las NICSP. La Dirección General de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda como rector del Subsistema de Contabilidad Pública, adoptó las NICSP en el ámbito público costarricense. De acuerdo con lo establecido en el



Decreto Ejecutivo No. 39665-MH, las NICSP son de aplicación obligatoria a partir del 1 de enero de 2017 y dispone que las instituciones públicas que se acojan a los transitorios establecidos por la normativa internacional deberán establecer los planes de reconocimiento y medición de elementos de los estados financieros, que permitan la implementación en los tiempos establecidos

El 07 mayo del 2018 se publicó en la Gaceta No. 79 con el Decreto No. 41039 denominado Cierre de brechas en la normativa contable internacional en el sector público costarricense y adopción y/o adaptación de la nueva normativa No.41039-MH; en el cual se amplía el plazo de implementación de las NICSP, brindando un plazo máximo para el cierre de brechas para el 1 de enero del 2020.

Mediante oficio DCN-335-2018 del 30 de mayo del 2018 emitido por el Director General de Contabilidad Nacional envía la *“Matriz de Autoevaluación NICSP 2018”* como una herramienta para conocer el grado de avance de la implementación de las NICSP e identificar las brechas en cada una de dichas normas con el fin de cumplir sus disposiciones en un 100%.

Mediante oficio DCN-UCC-625-2018 del 24 de setiembre del 2018 emitido por el Director General de Contabilidad Nacional, se envía la directriz para la elaboración de planes de acción de conformidad con el Decreto No.41039-MH en la cual gira la instrucción de cómo deben de presentarse y en la que se establece como fecha límite para la presentación el 30 de octubre del 2018.

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635, del 4 de diciembre de 2018, establece en su numeral 27 la obligación de los entes y órganos del Sector Público no Financiero de adoptar y aplicar las NICSP en un plazo máximo de tres años. El Reglamento al título IV de la Ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República<sup>10</sup> norma en su artículo 26, que el Gobierno General deberá cumplir al primer día hábil de enero de 2023 la aplicación de las NICSP que no tienen incluidos dentro de sus apartados disposiciones transitorias.

Mediante oficio DCN-UCC-0820-2019 del 09 de setiembre del 2019 el Director General de Contabilidad Nacional informó a la Directora Ejecutiva del SINAC sobre los Incumplimiento de presentación de Estados Financieros Parciales al 30 de junio del 2019 y en el cual comunicó que todo lo concerniente a requerimientos de Estados Financieros, y tratamiento contable NICSP, tiene 12 años en el proceso de implementación, y de acuerdo con lo expuesto, evidencia falta de planificación financiera y contable del SINAC, lo cual ha provocado un debilitamiento en la integridad de la información contable consolidada del Sector Público costarricense, por lo que en vista del incumplimiento mencionado se le está comunicando la situación a la Contraloría General de la Republica y a la Auditoría Interna, para lo que corresponda.

### **1.7 METODOLOGÍA APLICADA.**

Para la ejecución del estudio y la emisión del presente informe se consideró primordialmente, lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del SINAC (R-SINAC-CONAC-038-2016) y los procedimientos internos de la unidad.

La metodología utilizada contempló la aplicación de técnicas y prácticas de auditoría, tales como entrevistas, cuestionarios, consultas formales a funcionarios claves del proceso y análisis

---

<sup>10</sup> Publicado en el Alcance No 90, de La Gaceta No 76 del 25.04.2019

documental. También se solicitó información a Contabilidad Nacional, respecto a la información brindada por el SINAC y los criterios que respaldan el estudio de carácter especial.

Con el oficio SINAC-AI-326 del 4 de setiembre del 2019, la Auditora Interna comunicó a la Administración Activa, los objetivos, el alcance, y los criterios a ser utilizados en la fase de ejecución del presente estudio

## **1.8 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.**

En reunión de conferencia final efectuada el 18 de setiembre de 2019, la Auditoría Interna comunicó los resultados del presente estudio a los siguientes funcionarios públicos del SINAC: MBA. Grettel Vega Arce, en calidad de delegada del CONAC y como Directora Ejecutiva; Máster. Hazel Calderón Jimenez, Directora Administrativa Financiera de la Secretaría Ejecutiva, Licda. Ana Lucia Ovares Jaen Jefatura del Departamento Financiero Contables y Licda. Erika Herrera Ocampo, Coordinadora del Área Contable de la Secretaría Ejecutiva.

Únicamente se tuvieron observaciones de parte del Área de Conservación Guanacaste (ACG) con el oficio SINAC-ACG-DIR-400-2019 del 24 de setiembre del 2019. Extemporáneamente, se recibieron observaciones de la Dirección Administrativa Financiera de la Secretaría Ejecutiva, con el oficio SINAC-DE-DAF-1140 del 26 de setiembre del 2019 y del Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC) con el oficio SINAC-ACOPAC-D-534-2019 del 26 de setiembre del 2019.

Las observaciones al borrador fueron analizadas según lo normado en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (R- SINAC-CONAC-038-2016). Las observaciones de parte de ACG y ACOPAC, confirman los hallazgos identificados en el informe. En el caso de la Dirección Administrativa Financiera, se realizan comentarios para que se mejore los integrantes de la comisión recomendada y que dicha comisión reciba inducción sobre las NICSP. No se hicieron observaciones en cuanto a los plazos que tiene la Administración Activa, para remitir la información a la Auditoría Interna.

## **2 RESULTADOS**

### **2.1 Débil estrategia de implementación de las NICSP por parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.**

En el SINAC, la implementación de las NICSP no se ha visto como un proyecto institucional, en el cual se establezca formalmente una estrategia institucional, se nombre al líder, se definan los recursos a requerirse (tanto humanos como financiero), se establecen los roles y responsabilidades de las unidades involucradas o generadoras de transacciones contables<sup>11</sup> (tanto de las Áreas de Conservación como de la Secretaría Ejecutiva), la administración de los riesgos en la implementación, fechas de comienzo y finalización, la periodicidad en la rendición de cuentas o el seguimiento (monitoreo) del proyecto, entre otros elementos básicos de todo proyecto. En una entrevista realizada a la Jefatura del Departamento Financiero Contable, se confirmó que el SINAC no cuenta con una estrategia interna debidamente formalizada, y aprobada por el máximo jerarca. La Administración Activa considera como estrategia, la implementación de los planes de acción para el cierre de las brechas, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Contabilidad Nacional.

Por otro lado, según lo indicado por la Jefatura del Departamento Financiero Contable en dicha entrevista, el CONAC no ha girado líneas de acción en relación a las NICSP, como máximo

---

<sup>11</sup> Con registros en los estados financieros y/o auxiliares

jerarca y ni siquiera conoce los resultados de la Autoevaluación, como un informe de gestión. A su vez, se identifica como una debilidad en la implementación, que después de la presentación de la Matriz de Autoevaluación, el Departamento Financiero Contable no ha recibido instrucciones ni de la Dirección Ejecutiva ni de la Dirección Administrativa Financiera en el tema de NICSP.

En cuanto a la utilización de un sistema de información que acompañe el proceso de adopción de las NICSP, se identificó en la entrevista realizada a la Jefatura del Departamento Financiero Contables, que la Institución adoptó el SIGAF *“pero solamente es aplicado como en un 30%, por un tema de falta de capacitación y personal”*.

La auditoría interna conoce los esfuerzos realizados por la Administración Activa, desde el 2017, para que las Áreas de Conservación puedan utilizar el SIGAF, como un sistema de información institucional. A la fecha de emisión del informe, las Áreas de Conservación cuenta con el licenciamiento y capacitación en ciertos módulos; y se espera que pueda utilizar parcialmente el SIGAF.

La Auditoría Interna identificó que el proceso de adopción de las NICSP no está vinculado con los procesos de planificación estratégica y operativa de la institución. Según se indicó a este Auditoría Interna por parte de la Jefatura de Planificación y Evaluación de Secretaria Ejecutiva en correo electrónico del 11 de setiembre del 2019 como respuesta del oficio SINAC-AI-340-2019, dentro del Plan Estratégico Institucional no se encuentra alguna iniciativa estratégica que indique explícitamente el proceso de adopción de las NICSP. Adicionalmente se le consultó a la Jefatura del Departamento Financiero Contable, si dentro de la planificación operativa anual del 2019 y la del 2020 (y su presupuesto), se establecieron iniciativas estratégicas o rutinarias relacionadas con proceso de adopción de la NICSP, así como los montos asignados dentro de los planes presupuestos. Con el oficio SINAC-SE-DFC-0274 del 12 de setiembre, la Jefatura del Departamento Financiero Contable solamente hace referencia a la planificación operativa del año 2020<sup>12</sup>.

Por otro lado, no se identificó dentro de las preguntas realizadas en la autoevaluación del Sistema de Control Interno que realizó la Unidad de Control Interno de Secretaria Ejecutiva para el ejercicio 2019, alguna pregunta realizada con el proceso de adopción de las NICSP<sup>13</sup>.

Se identificó que no existe un involucramiento de las Áreas de Conservación (especialmente de las unidades de Dirección Administrativa Financiera) y de unidades específicas de la Secretaria Ejecutiva (Asesoría Jurídica, Tecnología de Información, Servicios Generales, Gestión Institucional de Desarrollo del Recurso Humano, Proveeduría Institucional, entre otras) en la implementación de la estrategia de adopción de las NICSP. La Jefatura del Departamento Financiero Contable, es consiente que debe haber una integración en la estrategia de implementación de adopción de las NICSP, pero considera que para ser más expedito la directriz de cómo se debe hacer el registro contable debe salir del Departamento de Contabilidad de Secretaria Ejecutiva y que las Áreas de Conservación implementen esta Directriz.

---

<sup>12</sup>Las Iniciativas PP-01-E03 Elaborar procedimiento de cobro normalizados y oficializados e Iniciativa, P.P-02-01: Elaborar un plan para mejorar la ejecución presupuestaria y la Iniciativas PP-01-E03 (subpartida 1 Servicios por un monto de ¢7.255.358 para impresión de tickets, comisiones bancarias y viáticos y subpartida 2 Materiales y suministros ¢99.839 Combustibles)

<sup>13</sup> En la revisión de la última Autoevaluación enviada por la Unidad de Control Interno a la Directora Ejecutiva del SINAC mediante oficio SINAC-SE-CI-037-2019, únicamente se identificó relacionado al proceso contable la pregunta *“Q65 ¿Dispone la unidad a cargo de libros Legales (actas, bitácoras, libros contables, registros, entre otros)?”*

Según el Reglamento de la Ley de Biodiversidad No. 7788, una función de la Secretaría Ejecutiva es la de facilitar la normalización y estandarización de los procesos técnicos y administrativos, para lo cual debe considerar la actual estructura organizativa de Áreas de Conservación, incluyen las Direcciones Administrativas Financieras, las cuales tienen Directores Administrativos Financieros y Contadores<sup>14</sup>. Tampoco, debe olvidarse que la Ley de Biodiversidad No. 7788, norma que los Órganos de Administración Financiera deben asegurar que se cuente con información actualizada y oportuna, en cuanto la administración financiera.

En este sentido, esta Auditoría Interna realizó consulta a los Directores ai de Área de Conservación<sup>15</sup> como parte de la integración que han recibido dentro de la estrategia de adopción de las NICSP, sobre si los han identificado como un miembro del proyecto de implementación de las NICSP y si conocen los resultados de la Autoevaluación, así como los planes de acción para el cierre de brechas, a lo cual los Directores, la Jefaturas Administrativas Financiera y los Contadores, indicaron no conocer del tema.

Por otro lado, la Auditoría Interna identificó que dentro del informe de resultados del Proyecto BID Turismo, titulado *Evaluación de los Resultados del Proyecto de Fortalecimiento del programa de Turismo en ASP, con recursos del Programa 1824/OC-CR*, dentro del *Producto (20): Manuales y Procedimientos Administrativos actualizados* se establecen como productos logrados como parte de la consultoría realizada: un diagnóstico inicial de la situación del SINAC respecto a la aplicación de normas NICSP, desarrollo de políticas y procedimientos y asientos contables, para su adopción en la contabilidad del SINAC.

Finalmente, se identificó que en cuanto al tema de capacitación en materia de NICSP, según lo indicado por la Jefatura del Departamento Financiero Contable, en Secretaria Ejecutiva el personal si ha tenido capacitación en el tema de NICSP, tanto pagados por la institución como cursos realizados por medio de la Contabilidad Nacional, sin embargo *“No se ha realizado un inventario de quienes son los funcionarios que tienen que capacitarse ni tampoco se da seguimiento, pero si sabemos quiénes serían los funcionarios que deberían capacitarse. No hay un plan de capacitación. Hay una limitante de sacar el recurso a capacitarse por cargas de trabajo” (...)* *No se da seguimiento de cuales NICSP tiene cada funcionario (cuando las tiene) y cuales les hace falta. Tampoco se considera las actualizaciones en las normas para actualizar al personal.* Por otro lado, la Auditoría Interna realizó consulta a los Directores a.i. de las Áreas de Conservación sobre si han recibido capacitación ellos o los Directores Administrativos Financieros o los Contadores, a lo cual únicamente para el caso del Área de Conservación Central indicaron que solamente el contador cuenta con un registro al respecto.

En cuanto a la divulgación interna de las NICSP para socializar el tema de implementación, se identificó según la entrevista realizada a la Jefatura del Departamento Financiero Contable *que no se ha realizado una campaña de divulgación...hizo una presentación a los contadores y directores administrativos financieros. También la contabilidad del MINAET dio un taller a los contadores sobre NICSP”.*

---

<sup>14</sup> El CONAC aprobó con el acuerdo No 40, de la Sesión Ordinaria No 07-2017, celebrada el 31.07.2017, la propuesta de cargos de las Áreas de Conservación. Del análisis de los cargos de *“Jefe Administrativo Financiero”, “Analista Financiero Contable”* y del *“Analista Financiero Contable”*, se evidencia actividades relacionadas con la gestión financiero contable, la elaboración de procedimientos, normas, métodos y control de actividades; y la asesoría a sus superiores en materia de su competencia.

<sup>15</sup> Cada Área de Conservación cuenta con una unidad Administrativa Financiera, con personal contable y administrativo (contratación administrativa, encargado de bienes, servicios generales)

Uno de los objetivos del SCI según lo normado por la Ley General de Control Interno No.8292, es “*exigir confiabilidad y oportunidad de la información*”. A su vez, en los componentes del SCI Ambiente de Control y Sistemas de Información, existen normativa específica para cumplir con el objetivo. Por su parte, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N2-2009-CO-DFOE), establecen normas específicas en cuanto a la gestión de proyectos, los sistemas de información, las actividades de control y el cumplimiento del bloque de legalidad:

La Contabilidad Nacional emitió una Guía de implementación NICSP, en la cual se establece lo siguiente:

**“1.2.- Responsabilidad y roles de las diferentes jerarquías de las instituciones. (...)**

*La responsabilidad es en primer lugar de las y los jefes de las instituciones públicas, por lo que les corresponde tomar las decisiones para que la institución cumpla con lo dispuesto en dichos Decretos [los decretos relativos a la administración de los recursos financieros del Estado]. El proceso de formulación de los planes de acción para la implementación de la normativa contable, el envío de los informes de avance y en general de la marcha del proceso de implementación (asignación de responsabilidades a sus colaboradores, calidad y eficacia de los planes de acción, contenido de los informes de avance, asignación de recursos y toma oportuna de decisiones), es su responsabilidad.*

*Las Direcciones o áreas administrativo-financieras tienen la responsabilidad de evaluar con una visión integral, lo que implica en la institución la implementación de la normativa contable internacional, asesorar a las respectivas jerarquías institucionales acerca de las decisiones que se deben tomar para lograr la exitosa implementación de dicha normativa y tomar las decisiones respecto al rol y tareas que tienen que desempeñar la estructura organizacional bajo su responsabilidad.*

*Dichas Direcciones deben tener claro que no se trata simplemente de bajar instrucciones a las unidades contables, ya que es un proceso que involucra a muchas áreas de la organización. Es por ello que la Dirección de la Contabilidad Nacional recomendó constituir comisiones o equipos de implementación que reunieran a personal de las principales áreas involucradas como informática, recursos humanos, legal, proveeduría, tesorería, presupuesto y por supuesto contabilidad.*

(...)

**3.3.- Identificación de las condiciones y factores favorables del proceso de implementación de las NICSP en la institución**

(...)

*La base para lograr el apoyo tanto de las jefaturas como del personal involucrado en el proceso de cambio, es el trabajo expuesto en apartados anteriores. Las instituciones que comenzaron el proceso de implementación formando una comisión con representantes de la alta dirección y de las áreas involucradas en el proceso de implementación y cuyo plan de acción para la implementación de las NICSP fue producto del trabajo de esa comisión, probablemente tengan mejores condiciones para lograr un apoyo decidido de los actores claves para el éxito del proceso de cambio.*

(...)

*Más aún, si esa comisión institucional de implementación de NICSP, también recibió capacitación y ha venido promoviendo la ejecución del plan de acción, haciendo evaluaciones periódicas y elaborando los informes de avance requeridos en el Decreto Ejecutivo N° 34918-H, va a contar con mayores fortalezas para impulsar el proceso de cambio y culminarlo con éxito.*

*Las instituciones en las cuales el plan de acción fue elaborado por una sola persona, por personas solo de la sección contable o contrataron externamente la elaboración de dicho plan; probablemente tengan un reto mayor para lograr el apoyo de las altas autoridades de la institución, de las jefaturas de las áreas que suministran insumos al proceso contable y del personal de esas áreas. Salvo que ya hayan realizado un trabajo de divulgación de lo que significa el proceso de implementación de la nueva normativa contable, de las dimensiones y características del cambio y de los beneficios que ese cambio implicará para la institución. En caso de que eso no se haya hecho, es preciso iniciarlo cuanto antes, para lograr constituir un bloque de fuerzas favorable al proceso de implementación de las NICSP, que apoye e impulse el cambio en la institución que se derive de dicha implementación. Las condiciones y factores favorables al cambio no existen de por sí, son el resultado del trabajo de divulgación, de explicación, de convencimiento, de incorporación al proceso, que realicen las personas y dependencias que han asumido o que estén dispuestas a asumir el liderazgo en la implementación de las NICSP en la institución. Se materializa en la articulación de un movimiento favorable a la implementación de la nueva normativa contable, que agrupe a todas las fuerzas institucionales favorables al cambio y que se guíe por un bien pensado y elaborado plan de acción para la implementación de las NICSP y un programa de cambio organizacional que viabilice el éxito del proyecto”. (los subrayados no son del original)*

El que el SINAC, a la fecha no cuenta con una estrategia formalizada, debidamente aprobada por el CONAC, es porque a la fecha no se ha visualizado que la adopción de las NICSP debe verse como un proyecto institucional para cumplir con el bloque de legalidad y asegurar confiabilidad y oportunidad de la información contable, y la importancia de este proyecto para el país. Tampoco, ha existido un involucramiento de las Direcciones Administrativas Financiera del SINAC (Áreas de Conservación y la de la Secretaría Ejecutiva) y, por tanto, estas unidades no han evaluado (con una visión integral e institucional) las implicaciones por la falta de implementación oportuna de los NICSP. Por lo anterior, esas unidades tampoco han asesorado al CONAC ni a la Dirección Ejecutiva, para que tomen el rol, con la responsabilidad correspondiente en este proyecto institucional y, por ende, se tomen las decisiones oportunas para la implementación de las NICSP

Al carecerse de una estrategia integral de implementación de las NICSP, ha llevado que la institución se encuentre estancada en el nivel de avance en la implementación reportado a la Contabilidad Nacional de junio del 2018, ya que a la fecha solamente se ha alcanzado un 65% y según lo indicado por la misma Administración Activa, no existen avance en los planes de acción formulados, como a continuación se detallará.

## **2.2 Incongruencia en la información presentada por el SINAC, en la matriz de autoevaluación para la implementación de las NISCP a la Contabilidad Nacional y oportunidades de mejorar en la presentación**

Con el SINAC-DE-794-2018 del 06 de junio del 2018, el SINAC reportó a la Contabilidad Nacional, la “*Matriz de Autoevaluación del Avance de la Implementación NICSP*” en la cual revela un nivel de avance del 65% (ver Anexo No 1) y que en el SINAC existen 17 NICSP que aplican y 14 que no le aplican. De las 17 NICSP que le aplican, solamente tres NICSP tenía un 100% de implementación (ver Cuadro No. 2).

La auditoría interna realizó una validación con la Coordinadora del Área de Contable de la Secretaría Ejecutiva de cada uno de los cuestionarios, que respalda la autoevaluación realizada por el SINAC, respecto a esas tres NICSP. De la revisión realizada se determinó que dos de las NICSP, no estaban implementadas al 100% tal como se muestra a continuación:

**Cuadro N°2  
Cumplimiento NICSP**

NICSP	Grado de cumplimiento reportado	Grado de cumplimiento validado
NICSP 3: Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores	100%	35%
NICSP 28: Instrumentos Financieros: Presentación	100%	0%

**Fuente:** elaboración propia con datos suministrados por la Coordinadora del Área Contable de Secretaria Ejecutiva

En cuanto a la NICSP 3, la Coordinadora del Área de Contable de Secretaria Ejecutiva indicó que las preguntas referente a los párrafos N°12 y N°14 no le aplican al SINAC y el SINAC no cumple con las preguntas correspondiente a los párrafos 17,27,29,31,33,34,35,41,42,44 y 45, por lo que el porcentaje reportado a la Contabilidad Nacional baja de un 100% a un 35%. En cuanto a la NICSP 28, según lo indicado por la Coordinadora del Área Contable no se cumple con la pregunta del párrafo 13 y las preguntas 44 y 46, en realidad no le aplican al SINAC.

Además, se identificó oportunidades de mejora en cuanto a la oportuna presentación de la matriz, ya que según lo indicado por la Coordinadora del Área de Contable de Secretaria Ejecutiva en entrevista realizada el día 9 de setiembre del 2019, *“De junio 2018 a la fecha de esta entrevista solamente se ha presentado el oficio SINAC-DE-794-2018 del 06 de junio del 2018 donde se envió la matriz (...) La matriz se tiene que presentar a la Contabilidad Nacional cada tres meses desde que se pidió en junio del 2018”*.

Por otro lado, se identificó que este oficio SINAC-DE-794-2018 fue emitido por el Director Ejecutivo del SINAC, sin indicarse en el mismo que haya sido de conocimiento del CONAC.

La Ley de la Administración Financiera de la Republica y Presupuesto Público No. 8131 establece como una responsabilidad del CONAC, el SCI y la obligación de atender los requerimientos de la Contabilidad Nacional. La Dirección General de Contabilidad Nacional emitió el 30 de mayo del 2018 a los Jerarcas, Directores Administrativos Financieros, y Responsables Contables la Directriz de Contabilidad Nacional N° DCN-335-2018, la cual establece lo siguiente:

*“(....)”*

*4- La Matriz de Autoevaluación debe ser llenada por el **staff gerencial de la entidad o el equipo coordinador que está promoviendo la implementación**; ya que, las NICSP dependen de la revelación suministrada por las unidades primarias de la entidad.*

5- Los resultados de la Matriz de Autoevaluación debe presentados y ser de conocimiento del máximo Jerarca de la institución.

6- Los resultados de la Matriz de Autoevaluación depende del gran parte de la objetividad, transparencia, honestidad, ética y conocimiento técnico de los responsables de la entidad. Esto le permitirá al máximo Jerarca conocer su propia realidad y promover acciones y mejoras para disminuir las brechas que la herramienta le refleje; es decir, es una herramienta que ayuda al Jerarca en la Gestión de la Institución.

(...)

9- La Matriz debe ser enviado en formato PDF debidamente firmada por el Jerarca de mayor autoridad y el Jefe Financiero y/o Jefe Contable” (el destacado no es del original)

Según lo indicado por la Coordinadora del Área Contable de la Secretaria Ejecutiva en entrevista realizada el 9 de setiembre del 2019, no existe un procedimiento interno formalizado para el levantamiento integral de la Matriz. La Matriz de Autoevaluación es completada solamente por la Coordinadora del Área Contable de Secretaría Ejecutiva, sin la colaboración directa de las personas con conocimiento contable en la institución o por las unidades Administrativas Financieras (Áreas de Conservación y la Secretaría Ejecutiva). Por otro lado, indicó que no existe supervisión de lo que ella formula, por la urgencia del caso en el envío de la información a la Contabilidad Nacional.

Según lo indicado por la Coordinadora del Área Contable de la Secretaria Ejecutiva la principal causa a esta situación es la falta de recurso con que cuenta el Área Contable del Departamento Financiero Contable de la Secretaria Ejecutiva, ya que son dos contadores más ella y paralelamente, además de la carga de trabajo ordinario se deben atender nuevas funciones como son las derivadas de la implementación del SIGAF. Por lo anterior, se evidencia que la implementación de las NICSP en el SINAC, se visualiza como una responsabilidad exclusiva de dicha unidad; y no de una comisión de alto nivel, a partir de un proyecto con una estrategia institucional debidamente formaliza y que involucre a las unidades institucionales que generar las transacciones contables.

Esta situación ha generado que el SINAC no haya dado el oportuno seguimiento y actualización al proceso de implementación de las NICSP, y por tanto no se disponga de información financiera de calidad que permita al SINAC brindar una mayor transparencia de su gestión financiera y en la rendición de cuentas conforme las NICSP y consecuentemente cumplir con el bloque de legalidad. Inclusive, existe un riesgo para el CONAC, en el tanto ni siquiera conoce los resultados de la Matriz de Autoevaluación de las NICSP.

### **2 3 Falta de una definición clara de involucrados institucionales en la formulación, ejecución, control y seguimiento de los planes de acción y debilidades en el establecimiento de la fecha límite considerando la normativa vigente a la fecha de su elaboración.**

Según el oficio SINAC-SE-DAF-433-2018 del 6 de noviembre del 2018 el SINAC solamente presentó los planes de acción para seis NICSP: 9,12,17,19,25 y 31, de las catorce que, según el SINAC, presentan brechas. La Auditoría Interna realizó una consulta sobre este tema a la Coordinadora del Área Contable mediante oficio SINAC-AI-294-2019 del 27 de agosto del 2019, sin embargo, a la fecha de esta emisión no se obtuvo la respuesta.

Se identificó también de la revisión realizada, que estos planes remitidos a la Contabilidad Nacional fueron firmados por el Director Administrativo Financiero del SINAC, según consta en el



oficio SINAC-SE-DAR-433-2018 y no por el máximo Jerarca como lo norma la Contabilidad Nacional en su Directriz DCN-UCC-625-2018 del 24 de setiembre del 2018 o por la Directora Ejecutiva, en su condición de Representante Legal. Tampoco el SINAC ha presentado actualizaciones de avance trimestral para los planes formulados y prestados, como lo define esta misma Directriz DCN-UCC-625-2018. Según lo indicado por la Coordinadora del Área de Contable de Secretaría Ejecutiva, en entrevista realizada el 9 de agosto del 2019, no existe otra actualización a los planes de acción ante Contabilidad Nacional. Al consultarle a la Directora Administrativo Financiero de la Secretaría Ejecutiva mediante oficio SINAC-AI-284-2019 del 26 de agosto del 2019, sobre el nivel actual de cumplimiento que tiene los planes de acción indicó mediante oficio SINAC-DE-1084, que no hay nivel de avance, ya que mantiene el mismo avance indicado en el oficio SINAC-SE-DAF-284-2019 cuando fueron presentados a la Contabilidad Nacional.

Los planes de acción presentados a la Contabilidad Nacional involucran únicamente las siguientes unidades del SINAC: Departamento Financiero Contable, Departamento de Tecnología de Información, Proveeduría Institucional, Gestión Institucional de Desarrollo del Recurso Humano y Encargados de Contratación Administrativa de las Áreas de Conservación, Asesoría Jurídica<sup>16</sup>, Departamento de Servicios Generales de la Secretaría Ejecutiva y de las Áreas de Conservación. En el caso del Plan de Acción de la NICSP 9, se establecen como responsables de las actividades a los Analistas Presupuestarios, Contadores y Encargados de Ingreso de las 11 Áreas de Conservación, el Tesorero de la Secretaría Ejecutiva y los Contadores de la Secretaría Ejecutiva.

Con la finalidad de conocer si existió un involucramiento de los responsables indicados en planes de la acción, la auditoría interna solicitó información al respecto a partir de una muestra identificada. Las consultas se realizaron mediante oficios formales: SINAC-AI-286, SINAC-AI-287, SINAC-AI-297, SINAC-AI-299 SINAC-AI-298. Las Jefaturas de la Asesoría Legal, Tecnología de Información de la Secretaría Ejecutiva, Gestión Institucional de Desarrollo del Recursos Humano de la Secretaría Ejecutiva, la Proveedora Institucional, respondieron<sup>17</sup> a la auditoría interna:

1. No cuenta con ninguna instrucción o convocatoria para el desarrollo de las actividades indicadas en el plan.
2. No pueden aportar los entregables producto del trabajo de cada actividad
3. No se han realizado sesiones de trabajo para trabajar la implementación de las actividades descritas en los planes de acción.

Cabe indicar que el oficio SINAC-SE-DAF-433-2018, con el que se envió los planes de acción a la Contabilidad Nacional el 6 de noviembre del 2018, no se evidencia que se copie a las áreas antes mencionadas. Por otro lado, en el caso de la Jefaturas de Asesoría Jurídica y Gestión Institucional de Desarrollo del Recursos Humano de la Secretaría Ejecutiva, es comprensible por la incorporación de una nueva jefatura. No obstante, el resto de unidad confirmó que no existió participación de ellos en la formulación de los planes, en su ejecución ni en su seguimiento.

Se identificó que, de los seis planes presentados a la Contabilidad Nacional, en dos NICSP las actividades planificadas superaban la fecha de cumplimiento de cumplimiento indicado en la Directriz aplicable al momento de la presentación de los planes (DCN-UCC-625-2018 del 24 de setiembre del 2018), que era el 1° de enero del 2020. A continuación, se detalla: NICSP 12:

---

<sup>16</sup> Se indicó en el Plan como Departamento Legal

<sup>17</sup> SINAC-AJ-681, emitido por la Asesoría Jurídica de la Secretaría Ejecutiva, SINAC-DE-TI-121, emitido por el Jefe del Departamento de Tecnologías de la Información y SINAC-SE-DAF-PI-0170-2019, emitido por la Jefatura de la Proveeduría Institucional

Inventario (21 de diciembre del 2021) y NICSP: 25 Beneficios a Empleados (21 de diciembre del 2020).

Si bien es cierto con la publicación del Reglamento al título IV de la ley No. 9635 en el alcance 76 del 25 de abril del 2019, el Gobierno General deberá cumplir al primer día hábil de enero de 2023 la aplicación de las NICSP que no tienen incluidos dentro de sus apartados disposiciones transitorias, se evidencia incumplimiento en cuanto a los plazos considerando lo normado en la Directriz DCN-UCC-625-2018, vigente a la fecha de emisión de dichos planes.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N2-2009-CO-DFOE), normas los correspondiente a la rendición de cuentas en la norma 1.7; y en la norma 4.6 el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico. A su vez, en la norma 5.7, se establecen una sería de normativa en cuanto a la calidad de la información.

La Dirección General de Contabilidad Nacional emitió el 24 de setiembre del 2018 a los Jerarcas, con atención a los Directores Administrativos Financieros, y Responsables Contables la Directriz de Contabilidad Nacional N° DCN-625-2018: *Planes de acción NICSP; de conformidad al decreto ejecutivo No 41039- MH y que se deben entregar según la Matriz de Autoevaluación de fecha junio 2018*, la cual indica:

*“4- Para cada norma, cualquier párrafo que se esté en incumpliendo se convierte en una brecha, por lo tanto, en una norma pueden darse varias brechas. Para cada norma debe llenarse una matriz de plan de acción y que pueden incluir varias brechas. En resumen, para cada NICSP con brechas o transitorio, la entidad debe elaborar una matriz de seguimiento.*

*5- La entidad será responsables de la ejecución de sus planes de acción, y queda bajo su responsabilidad la asignación de recursos para su cumplimiento.*

*6- La DGCN recibirá los planes de acción de las instituciones conforme con los plazos establecidos ya sea en el Decreto Ejecutivo 41039-MH o el transitorio de la norma, el cual es autorizado por el jerarca máximo y que debe hacer de conocimiento de su auditoria interna.*

*10- La entidad deberá remitir para cada trimestre (marzo, junio, setiembre y diciembre), un informe de avance del plan de acción, utilizando la misma matriz como anexo a un oficio de presentación en el cual se analice el avance de cumplimiento del plan de acuerdo con la matriz inicial, y en caso de darse un atraso debe presentar una justificación y la estrategia para reestablecer el cumplimiento de acuerdo con las fechas iniciales establecidas, considerando que los plazos finales no pueden alterarse de acuerdo con lo que indique la normativa. Esta información debe presentarse 15 días después de terminado el trimestre.*

*11- La información suministrada trimestralmente también debe ser incluida dentro del Estado de Notas Contables emitido por la DGCN.*

*12- Se recomienda a las entidades públicas incluir este proceso de aplicación de NICSP dentro de su PAO ya que, requiere de recursos presupuestarios para poder cumplir con los planes de acción”.* (El subrayado no es del original)

Las debilidades en los planes de acción tienen como principal causa la falta de una estrategia institucional formal para la adopción de la NICSP, que considere que las transacciones contables que involucran tanto a las unidades de las Áreas de Conservación, como a las de la Secretaría Ejecutiva. En cada Dirección Regional, existe una Dirección Administrativa Financiera, que cuenta con contadores, encargados de bienes, encargados de servicios generales y encargados de

contratación administrativa. Un ejemplo, concreto son las cuentas de inventario (activo) o la de activo intangible, tanto en la Secretaría Ejecutiva como en las Áreas de Conservación, ya sea por compra o donación.

A su vez, se evidencia como causa, la falta de involucramiento y supervisión de niveles superiores. No fue posible conocer el involucramiento y seguimiento dado por la Directora Ejecutiva al proceso de adopción de las NICSP, en el tanto con el oficio SINAC-AI-285-2019 del 23 de agosto la auditoría interna consultó sobre cuales instrucciones y seguimiento había dado en calidad de Directora Ejecutiva y no se obtuvo respuesta a la fecha de emisión. Auditoría Interna tuvo conocimiento que la respuesta a nuestra consulta fue trasladada a la Directora Financiera y a la Jefatura del Departamento Financiero Contable para ellas emitieran la respuesta correspondiente.

En cuanto a la Directora Administrativa Financiera de la Secretaria Ejecutiva ante consulta realizada por esta Auditoría Interna mediante oficio SINAC-DE-1084 del 12 de setiembre del 2019, indicó que a la fecha no se han realizado ningún seguimiento a los planes de acción enviados a la Contabilidad Nacional y no se han realizado coordinaciones con las instancias involucradas en la ejecución de los planes de acción; y que a la fecha de esta revisión, no se han realizado alguna coordinación con los Coordinadores Administrativos Financieros ni con los Directores a.i. de las Áreas de Conservación, ni tampoco con las jefaturas de la Secretaría Ejecutiva que permita garantizar una implementación integral y uniforme de las NICSP, de acuerdo con los plazos establecidos de adopción de la normativa y al bloque de legalidad aplicable.

A su vez, se identificó mediante oficio SINAC-CONAC-SA-159 del 04 de setiembre del 2019 emitido por la Presidente del CONAC en el cual indica que, sobre las instrucciones y seguimiento dado por el CONAC en cuanto a la implementación de las NICSP, no se han emitido. Solamente, se ha conocido de las NICSP, por los informes de la Auditoría Interna del SINAC, y por los resultados de la consultoría, son tomar acuerdo alguno. Debe recordarse que el CONAC, conoce y aprueba la a liquidación presupuestaria anual, para lo cual deberá conocer los estados financieros de la institución.

Los atrasos en la ejecución de los planes de acción y consecuentemente; la adopción integra de las NICSP, son un efecto claro de la falta de una coordinación de un equipo, con roles y responsabilidades claras y de la falta de seguimiento en la ejecución de los planes, en una sana rendición de cuentas y cumplimiento del bloque de legalidad.

### **3 CONCLUSIONES**

La Institución no cuenta con una estrategia definida y formalizada para la implementación del proceso de adopción de las NICSP, lo que ha llevado a visualizar este proceso como un tema meramente responsabilidad del Departamento Financiero Contable de la Secretaria Ejecutiva. Los Directores Administrativos Financiero no han asesorado a los altos mandos de la Institución como a los involucrados en el proceso de implementación, para que en conjunto se elabore una estrategia formal que permita la adecuada implementación de las NICSP en el SINAC.

Por otro lado, no se identificó una adecuada política oficializada, procedimientos normalizados, oficializados y divulgados que permitan un tratamiento estándar a nivel institucional del registro contable.

Se identificó que el proceso de adopción de la NICSP no se encuentra vinculado con el proceso de planificación institucional; y en cuanto a capacitación, se identificaron vacíos de capacitación en el personal de la Secretaría Ejecutiva como en el de las Áreas de Conservación donde no se identificó un plan formal de capacitación. Para el personal de la Secretaría Ejecutiva que tiene capacitación no se tienen inventariado las brechas de capacitación con que se cuenta y en las Áreas de Conservación prácticamente la capacitación en la materia es nula.

En cuanto al nivel de avance de implementación de las NICSP, se identificó que la Institución realizó la última presentación de la matriz de autoevaluación en junio del 2018 con un nivel de cumplimiento del 65%, indicando que de las 31 NICSP, 15 de ellas no aplican. De las 17 que, si le aplican a la Institución, tres de ellas son las que están en un nivel de cumplimiento del 100%. Al revisar estas 3 NICSP, la Coordinadora del Área de Contable indica que 2 de ellas existen preguntas que el SINAC no cumple o no le aplican; por lo que se debe formalizarse un plan de acción para el cierre de las brechas. Con lo anterior, el nivel reportado de avance para el SINAC, de adopción de las NICSP, pasa de un 65% a un 55%.

Finalmente se identificó que el SINAC a raíz de los resultados de la autoevaluación de implementación de las NISCP, elaboró unos planes de acción para las NICSP que identificó con brechas. Sin embargo, no todas las normas que se encuentran pendientes de implementar se presentó plan de acción a la Contabilidad Nacional. Además de los planes de acción presentados ninguno ha tenido nivel de avance, no se ha comunicado a los involucrados para su participación en los mismos y algunos fueron formulados con plazo de implementación superior al plazo que en su momento les aplicaba de acuerdo al bloque de legalidad aplicable.

Con el presente estudio de carácter especial, la auditoría interna agrega valor, al coadyuvar con la Administración Activa, con la mejora y perfeccionamiento del sistema de control interno.

#### **4 RECOMENDACIONES**

De conformidad con el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, No. 8292, se emiten las siguientes recomendaciones a cumplir dentro del plazo conferido para ello.

La Auditoría Interna se reserva la posibilidad de verificar la efectiva implementación de las recomendaciones, y valorar si podría existir responsabilidad, en caso de incumplimiento injustificado de estas, según lo normado en el artículo 39 de la Ley General de Control Interno, No. 8292.

##### **Al Consejo Nacional de Áreas de Conservación**

4.1 Resolver acerca de la propuesta que le remita la Directora Ejecutiva de la estrategia institucional para la implementación de las NICSP, las políticas contables; y conocer la Matriz de autoevaluación de adopción de las NICSP (informe de gestión institucional) y los planes de acción. Remitir a la Auditoría Interna, en el transcurso de los dos meses calendarios siguientes a recibir cada una de las propuestas; copia de los acuerdos que resuelvan sobre cada asunto.

##### **A la Máster Grettel Vega Arce, en su calidad de Directora Ejecutiva o quien ocupe el cargo**

4.2 Conformar una comisión institucional con los Directores Administrativos Financieros (Áreas de Conservación y Secretaría Ejecutiva), la Jefatura Financiera Contable y la Coordinadora del Área Contable, para la adopción de las NICSP en el SINAC e instruir a un Líder de la Comisión.

A esa comisión puede incorporarse para atender asuntos específicos, los Contadores de las Áreas de Conservación, la Jefatura de la Asesoría Jurídica, la Jefatura de Tecnología de Información, Jefatura de Control Interno, la Proveedora Institucional y la Jefatura de Gestión Institucional de Desarrollo del Recurso Humano. Enviar a la auditoría interna el oficio de nombramiento de la comisión y del nombramiento del líder o director de la comisión con fecha límite el 31 de octubre del 2019.

**4.3 Instruir a la comisión creada en la recomendación anterior para que realice al menos las siguientes actividades:**

- a. Analicen y actualicen los procesos y subprocesos, del Macroproceso denominado 4.4. Soporte Administrativo – Logístico- Financiero Contable del Mapa de Procesos Institucionales, aprobado por el CONAC; para lo cual deberá considerar: la estructura aprobada del Sinac (Secretaría Ejecutiva y Áreas de Conservación), la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), automatización de los procesos críticos (Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF), Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), Sistema Integrado de Compras Públicas, (SICOP), Tesorería Nacional, Sistema nacional de pagos electrónicos (SINPE), Cobro en Línea (SICORE) u otros sistemas), las fases del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación presupuestario), la formulación de los diferentes documentos presupuestarios (ordinario, extraordinarios, modificaciones y liquidaciones), el cumplimiento del bloque de legalidad (visado de gastos, presupuesto, registros en el SIPP y envío de información a la Autoridad Presupuestaria, Órgano Contralor y Contabilidad Nacional), los diferentes fondos, respaldo de información de documento digitales<sup>18</sup>, los procedimientos emitidos por el Ministerio de Hacienda, el licenciamiento con que cuenta el Sinac de los sistemas de información; y los informes emitidos por la Auditoría Interna y la Contraloría General de la República (incluyendo advertencias e informes del servicio de legalización de libros).
- b. Evaluar si la comisión de la recomendación 4.2, debe contar con capacitación básica para realizar la estrategia
- c. Una vez identificados cada uno de los procesos generadores de transacciones contables y presupuestaria (cuenta mayor y auxiliar) desde la Áreas de Conservación al Departamento Financiero Contable y de las unidades de Secretaría Ejecutiva al Departamento Financiero Contable, actualizar el diagnóstico de aplicación de las NICSP, a partir de la base de devengo<sup>19</sup>.
- d. Realizar una depuración de las diferencias entre las cuentas mayor y auxiliar y establecer la periodicidad de las tomas físicas
- e. Formular una propuesta de estrategia de implementación de las NICSP en el SINAC que al menos consideres los siguientes elementos:
  - i. Inclusión del proceso de implementación de las NICSP dentro de la planificación estratégica, operativa, así como dentro de la Autoevaluación dl Sistema de Control Interno.
  - ii. Actualizar y oficializar las políticas contables del SINAC

---

<sup>18</sup> En el caso que la Administración Activa, valore ese uso de documentos

<sup>19</sup> “Las Unidades de registro primario que usualmente se definen como unidades gestoras de ingresos y gastos, como tales, responsables del registro de las operaciones o transacciones en las que intervienen”

- iii. Actualizar y oficializar los procedimientos contables acordes con las NISCP, considerando el análisis de procesos institucionales (punto a) y las consultorías previas contratadas por el SINAC<sup>20</sup>. Los procedimientos deberán incluir la creación, actualización, seguimiento, conciliación y depuración de los auxiliares contables. En cuanto a los procedimientos definir claramente la vinculación que debe existir entre los procesos que ejecutarán las Áreas de Conservación como los que se ejecutarán en la Secretaría Ejecutiva, así como los niveles de coordinación entre estas.
- iv. Elaboración de un plan de capacitación en el que se definan los funcionarios meta a capacitar, en el cual se definan claramente el nivel de capacitación que tienen, así como las brechas necesarias de cubrir.
- v. Elaboración de un plan de implementación plena del SIGAF dentro del proceso de adopción de las NISCP, como un sistema institucional. Deberá remitirse informe de avance al Comité Asesor en Tecnología de Información (grupo asesor del CONAC)
- vi. Cronograma detallado de cada una de las actividades necesarias, así como los recursos y responsables para la implementación de la estrategia y cumplimiento de los planes de acción. (en el que se detallen tanto las actividades necesarias para implementar la estrategia como las actividades para operacionalizar los planes de cierre de brechas)
- f. Actualizar la Matriz de Autoevaluación y de los planes de acción. Los planes de acción, deberán ser elaborados por todos los involucrados en la definición de actividades del plan, y que quedan como responsables de las mismas. Deberá adjuntar a Contabilidad Nacional el presente informe una vez aceptado
- g. Ajustar el Manual de Cargos Institucional, una vez actualizados los procedimientos
- h. Cumplir con las fechas límites de presentación de Estados Financieros, según lo normado por la Contabilidad Nacional y remisión de la Matriz y los avances en los planes de acción, conforme lo normado por la Contabilidad Nacional

Enviar a esta Auditoría Interna copia del oficio de remisión al CONAC, de la estrategia de implementación de las NICSP, las políticas contables, la Matriz de Autoevaluación y los Planes de acción, con fecha límite al 31.12.2019.

**AUDITORA INTERNA**

**ENCARGADO DEL ESTUDIO**

---

<sup>20</sup> A la fecha de emisión del presente informen han existido tres consultorías que incluyeron la elaboración de procedimientos

**ANEXO 1**  
**Cuadro de cumplimiento de adopción de las NICSP reportadas a la Contabilidad Nacional según oficio SINAC-DE-794-2018 del 06 de junio del 2018**

NICSP	No Aplica	Aplica	Grado de aplicación NICSP
NICSP 1 Presentación de Estados Financieros		x	98%
NICSP 2 Estados de Flujo de Efectivo		x	100%
NICSP 3 Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores		x	100%
NICSP 4 Efectos de las Variaciones en las Tasas de Cambio de la Moneda Extranjera		x	95%
NICSP 5 Costos por Préstamos	x		
NICSP 6 Estados Financieros Consolidados y Separados	x		
NICSP 7 Inversiones en Asociadas	x		
NICSP 8 Intereses en Negocios Conjuntos	x		
NICSP 9 Ingresos Ordinarios Provenientes de Transacciones de Intercambio		x	82%
NICSP 10 Información Financiera en Economías Hiperinflacionarias	x		
NICSP 11 Contratos de Construcción	x		
NICSP 12 Inventarios		x	6%
NICSP 13 Arrendamientos		x	55%
NICSP 14 Hechos Ocurridos Después de la Fecha de Presentación		x	57%
NICSP 16 Propiedades de Inversión	x		
NICSP 17 Propiedades, Planta y Equipo		x	43%
NICSP 18 Información Financiera por Segmentos	x		
NICSP 19 Provisiones, Activos Contingentes y Pasivos Contingentes		x	11%
NICSP 20 Información a Revelar Sobre Partes Relacionadas	x		
NICSP 21 Deterioro del Valor de Activos No Generadores de Efectivo	x		
NICSP 22 Revelación de Información Financiera sobre el Sector Gobierno General	x		
NICSP 23 Ingresos de Transacciones sin Contraprestación (Impuestos y Transferencias)		x	71%
NICSP 24 Presentación de Información del Presupuesto en los Estados Financieros	x		
NICSP 25 Beneficios a los Empleados		x	0%
NICSP 26 Deterioro del Valor de los Activos Generadores de Efectivo	x		
NICSP 27 Agricultura	x		
NICSP 28 Instrumentos Financieros: Presentación		x	100%
NICSP 29 Instrumentos Financieros: Reconocimiento y medición		x	92%
NICSP 30 Instrumentos Financieros: Información a Revelar		x	74%
NICSP 31 Activos intangibles		x	45%
NICSP 32 Acuerdos de Concesión de Servicios: La concedente		x	73%
<b>Promedio General de Cumplimiento</b>			<b>65%</b>