



INFORME N° **DFOE-PG-IF-00010-2018**
13 de diciembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS
INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD PARA EL SECTOR PÚBLICO
(NICSP) EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

2018

Contraloría General de la República, Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Resumen Ejecutivo | 3 |
| 1. Introducción | 5 |
| ORIGEN DE LA AUDITORÍA..... | 5 |
| OBJETIVO DE LA AUDITORÍA | 5 |
| ALCANCE | 5 |
| CRITERIOS DE AUDITORÍA | 6 |
| METODOLOGÍA APLICADA..... | 6 |
| DEFINICIONES..... | 6 |
| GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO | 7 |
| MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORIA..... | 7 |
| COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA | 8 |
| SIGLAS..... | 8 |
| 2. Resultados..... | 9 |
| PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS NICSP EN LA DGME | 9 |
| DEBILIDADES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS NICSP EN LA DGME | 9 |
| NICSP IMPLEMENTADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017 | 11 |
| DEBILIDADES DE REGISTRO, PRESENTACIÓN Y REVELACIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTABLE DE LA DGME..... | 11 |
| 3. Conclusión..... | 14 |
| 4. Disposiciones..... | 14 |
| A LA LICDA. RAQUEL VARGAS JAUBERT EN SU CALIDAD DE DIRECTORA GENERAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO | 15 |

CUADROS

| | |
|--|----|
| CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA..... | 6 |
| CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS..... | 8 |
| CUADRO N° 3 GASTO DE INVENTARIO ANTICIPADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017..... | 12 |

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como propósito verificar la gestión realizada por la Dirección General de Migración y Extranjería en el proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público en aspectos relacionados con la coordinación, supervisión, adopción de transitorios para las normas que establecen plazos adicionales para su implementación, plan de cierre de brechas y calidad de la información contable, de conformidad con el marco regulatorio aplicable; así como el cumplimiento de las normas que la entidad reporta como implementadas al 31 de diciembre de 2017.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El reconocimiento de las transacciones financieras con base en un marco contable estandarizado y de aceptación internacional propicia la transparencia de las finanzas públicas y fortalece la calidad de la información contable para la toma de decisiones; razón por la cual la Dirección General de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda, como órgano rector del Subsistema de Contabilidad Nacional, decretó en el año 2007 que las instituciones públicas costarricenses, debían adoptar e implementar de manera obligatoria las normas internacionales; no obstante, ese proceso aún no ha culminado, y en el mes de mayo de 2018, se amplió al 1 de enero de 2020, el plazo máximo para el cierre de brechas entre las prácticas contables actuales y las requeridas según el estándar internacional. Así las cosas, la fiscalización de ese proceso de implementación se considera relevante.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Como resultado de la auditoría realizada se determinó que la entidad no dispone de una justificación técnica documentada sobre la aplicabilidad o no de cada una de las normas internacionales. Asimismo, a pesar de que la Administración elaboró un plan de acción para el cierre de brechas de la NICSP 19, no se han definido los responsables, plazos y recursos requeridos, no incorpora las solicitudes realizadas por la Junta Administrativa, y no se apega al plazo máximo establecido por la Dirección General de Contabilidad Nacional.

Adicionalmente, se identificó que a pesar de la relación de la Dirección General de Migración y Extranjería como institución adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía, así como con la Junta Administrativa, la entidad indica que no le aplica la “NICSP 20 Información a revelar sobre partes relacionadas”, por ende omite su revelación.

Por otra parte, de la evaluación de las normas implementadas por la entidad al 31 de diciembre de 2017, se determinaron debilidades en el registro, presentación y revelación de la información contable; referente a ingresos por un monto de ₡7.869,9 millones, que fueron registrados utilizando base contable efectivo y no la base de acumulación (devengo) como lo requieren las normas.

Asimismo, la entidad reconoció de manera anticipada gastos por un monto de ₡1.460,8 millones por concepto de libretas de pasaportes y tarjetas de banda láser en blanco, que fueron dadas de baja del sistema de inventarios al momento de ser trasladadas del almacén general a las bodegas de otras oficinas para su impresión y distribución posterior; siendo lo correcto su reconocimiento hasta que se brinde el servicio.

Finalmente, respecto a la información revelada en los estados financieros, se determinó que: no se incluye una comparación de los importes presupuestados iniciales y finales,

respecto a los importes contables realizados durante el periodo, según lo requiere la “NICSP 24 Presentación de información del presupuesto en los estados financieros”; no se revela información sobre los activos intangibles de conformidad con lo estipulado en la “NICSP 31 Activos Intangibles”, ni la información sobre los contratos de fideicomisos, según lo requerido por la normativa contable emitida por la Dirección General de Contabilidad Nacional.

¿QUÉ SIGUE?

Con fundamento en lo descrito, se giran disposiciones a la Directora General con el propósito de solventar las debilidades identificadas, de manera que se disponga de los mecanismos de control que permitan la culminación del proceso de implementación de las NICSP en esa Institución.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS
INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD PARA EL SECTOR PÚBLICO
(NICSP) EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El reconocimiento de las transacciones financieras con base en un marco contable estandarizado y de aceptación internacional propicia la transparencia de las finanzas públicas y fortalece la calidad de la información contable para la toma de decisiones; razón por la cual, la DGCN del Ministerio de Hacienda, como órgano rector del Subsistema de Contabilidad Nacional, decretó en el año 2007¹ que las instituciones públicas costarricenses², debían adoptar e implementar de manera obligatoria las NICSP; no obstante, ese proceso aún no ha culminado, y en el mes de mayo de 2018, se amplió al 1 de enero de 2020, el plazo máximo para el cierre de brechas entre las prácticas contables actuales y las requeridas según el estándar internacional³.
- 1.2. Así las cosas, la fiscalización del proceso de implementación de las NICSP en la DGME se considera relevante y se realiza en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias que le son conferidas a la Contraloría General de la República mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; 21 y 37 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.3. El propósito de la auditoría fue verificar la gestión realizada por la DGME en el proceso de implementación de las NICSP, así como del cumplimiento tanto de las normas que se encontraban implementadas, como de los planes de acción para el cierre de brechas entre las prácticas contables actuales y las requeridas según el estándar internacional.

ALCANCE

- 1.4. La auditoría comprendió la verificación del proceso de implementación de las NICSP⁴ al 31 de diciembre de 2017, en aspectos relacionados con la coordinación, supervisión, adopción de transitorios para las normas que establecen plazos adicionales para su implementación, plan de cierre de brechas y calidad de la información contable, de conformidad con el marco regulatorio aplicable.

¹ Decreto ejecutivo N° 34029-H del 11 de octubre de 2007.

² Con salvedad de las denominadas Empresas Públicas e instituciones bancarias, a las que por su naturaleza les son aplicables las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

³ Ampliación de plazo otorgada mediante el Decreto Ejecutivo N° 41039 del 7 de mayo de 2018.

⁴ Normas internacionales emitidas por la IFAC. Las normas adoptadas por la DGCN corresponden a la versión del año 2014.

- 1.5. Asimismo, se verificó la implementación de las siguientes NICSP:
- a) NICSP 1 Presentación de Estados Financieros
 - b) NICSP 12 Inventarios
 - c) NICSP 13 Arrendamientos
 - d) NICSP 17 Propiedades, Planta y Equipo
 - e) NICSP 19 Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes
 - f) NICSP 20 Información a Revelar sobre Partes Relacionadas
 - g) NICSP 23 Ingresos de Transacciones sin Contraprestación
 - h) NICSP 24 Presentación de Información del Presupuesto en los Estados Financieros
 - i) NICSP 31 Activos Intangibles

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría considerados en el estudio fueron expuestos al MBA. Agustín Barquero Acosta, Director Administrativo; Lic. Arnoldo Quirós López, Gestor de Recursos Financieros y el Lic. Rodolfo Campos Chacón, Jefe de Contabilidad, en reunión del 5 de septiembre de 2018; y comunicados formalmente mediante oficio DFOE-PG-0480 remitido el 11 de septiembre de 2018.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE. La metodología utilizada contempló la aplicación de técnicas y prácticas de auditoría, tales como entrevistas, cuestionarios y análisis documental.

DEFINICIONES

- 1.8. De conformidad con las definiciones incorporadas en las NICSP, se detallan los principales conceptos utilizados durante la ejecución del estudio:

CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA

| CONCEPTO | DEFINICIÓN |
|--------------------------|---|
| Activo | Recursos controlados por una entidad como consecuencia de hechos pasados y de los cuales se espera beneficios económicos futuros o un potencial de servicio. |
| Activo Intangible | Es un activo identificable, de carácter no monetario y sin apariencia física. |
| Brecha | Diferencia entre las prácticas contables actuales de la entidad y las requeridas según el estándar internacional. |
| Dimex | Documento emitido por la DGME para personas físicas extranjeras residentes y aquellas acreditadas con una categoría especial. |
| Existencias | Activos en forma de materiales y suministros para ser utilizados en la prestación de servicios, en el proceso productivo o en el curso normal de las operaciones. |
| Amortización | Distribución sistemática del importe amortizable de un activo intangible durante su vida útil. |
| Parte relacionada | Una parte está relacionada con otra si una de ellas tiene la posibilidad de ejercer control sobre la otra, influencia significativa al tomar decisiones financieras y operativas o si la parte relacionada y otra entidad están sujetas al control común. |
| Transitorio | Disposiciones que otorgan a una entidad tiempo adicional para el cumplimiento total de los requerimientos de una NICSP específica. |

Fuente: CGR, con base en las definiciones incorporadas en las NICSP y regulación aplicable a la DGME.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.9. Mediante la Ley General de Migración y Extranjería, N° 8764⁵ y sus reformas, se crea la DGME como un órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía; al cual le corresponde ejecutar la política migratoria que controla el ingreso y egreso de personas al territorio nacional.
- 1.10. Asimismo, se crea la Junta Administrativa de la DGME, como órgano de desconcentración mínima del Ministerio de Gobernación y Policía, con personalidad jurídica, instrumental y presupuestaria, para administrar el presupuesto de la DGME; el Fondo de Depósitos de Garantía; el Fondo Especial de Migración; el Fondo Social Migratorio y el Fondo Nacional contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.
- 1.11. Respecto al proceso de implementación de las NICSP, la DGME creó en el año 2010 la *Comisión de NICSP*, la cual se conforma por las jefaturas de las áreas Administrativa Financiera, Contabilidad, Tecnologías de Información, Proveeduría, Recursos Humanos, Planificación, Presupuesto y Asesoría Legal. Las actividades realizadas por ese equipo de trabajo a la fecha, han comprendido: capacitaciones, inversión en sistemas de información, depuración de activos, contratación de asesoría externa; implementación⁶ del catálogo, manual funcional de cuentas y las políticas contables.
- 1.12. Al 31 de diciembre de 2017, la Junta declara⁷ que sus Estados Financieros cumplen con las NICSP, con excepción de los transitorios y brechas a los cuales la entidad se acogió y que le resultan aplicables 17 de las 31 NICSP emitidas por la IFAC.

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORIA

- 1.13. Respecto a las características cualitativas de la información financiera, en el *Marco Conceptual* de las NICSP, se define que la información es útil cuando corresponde a una representación fiel de la totalidad de fenómenos económicos y de otro tipo que propone representar; es decir, es completa.
- 1.14. Sobre el particular, se determinó que en los estados financieros de la DGME, con corte al 31 de diciembre de 2017, se omitía revelar la información requerida en la *NICSP 13 Arrendamientos*; a saber: cantidad, tipo, descripción, fecha de inicio y final de los contratos vigentes, así como el proveedor respectivo. Asimismo, no se revelaba información general relacionada con el personal; entre ella: cantidad de puestos y el monto total del gasto del periodo.
- 1.15. Dicha situación se generó debido a que la DGME, consideraba que no le aplicaba la NICSP 13 y no le correspondía revelar información sobre su personal; no obstante, como resultado de sesiones de trabajo con los funcionarios del Subproceso de Contabilidad, la Administración confirmó la aplicabilidad de la NICSP 13 y la necesidad de revelar la información sobre su personal. Así las cosas, en las notas a los estados financieros con corte al 30 de septiembre de 2018, la entidad corrigió las debilidades de información descritas.

⁵ Publicada en La Gaceta N° 170 del 01 de septiembre de 2009

⁶ Los documentos implementados fueron aprobados por la Junta mediante acuerdo N° 20 de sesión celebrada el 13 de diciembre de 2016.

⁷ Acuerdo N° 20 de la sesión N°65 del 13 de diciembre de 2016.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.16. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el 29 de noviembre de 2018, en la Sala de Sesiones de la DGME. Se contó con la presencia de los siguientes funcionarios de la DGME: Sr. Agustín Barquero Acosta, Director Administrativo Financiero; Sra. Idannia Espinoza Varela, Asistente de la Dirección Administrativa Financiera; Sr. Arnoldo Quirós López, Gestor de Recursos Financieros; Sra. Mariana Sánchez Valenciano, en representación del Encargado de la Unidad de Contabilidad; Sra. Flor Castrillo Ramírez, en representación de la Gestora de la Proveeduría Institucional; y la Sra. María Eugenia Barquero Paniagua, Sra. Enid Araya Ramírez, y Sra. María Teresa Brenes Sánchez, de la Auditoría Interna del Ministerio de Gobernación y Policía.
- 1.17. La reunión se efectuó de conformidad con la convocatoria realizada por la Contraloría General, mediante el oficio DFOE-PG-0622 (17035) del 27 de noviembre de 2018, dirigido a la Señora Raquel Vargas Jaubert, Directora General de Migración y Extranjería.
- 1.18. Asimismo, mediante oficio DFOE-PG-0627 (17259) del 3 de diciembre de 2018 se remitió a la Señora Raquel Vargas Jaubert, Directora General, el borrador del presente informe, con el propósito de que formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Servicios Públicos Generales, las observaciones y el sustento documental que consideraran pertinentes sobre su contenido. Sobre el particular, la Contraloría General no recibió observaciones de parte de la Administración, dentro del plazo establecido.

SIGLAS

- 1.19. A continuación se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS

| SIGLA | SIGNIFICADO |
|--------|---|
| BCR | Banco de Costa Rica |
| CGR | Contraloría General de la República |
| DFOE | División de Fiscalización Operativa y Evaluativa |
| DGCN | Dirección General de Contabilidad Nacional |
| DGME | Dirección General de Migración y Extranjería |
| EEFF | Estados Financieros |
| FONATT | Fondo nacional contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes |
| IFAC | Federación Internacional de Contadores |
| JADGME | Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería |
| NICSP | Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público |

2. Resultados

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS NICSP EN LA DGME

DEBILIDADES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS NICSP EN LA DGME

- 2.1. Respecto a la gestión realizada por la DGME para la implementación de las NICSP, se evidenciaron debilidades en el establecimiento de las actividades de control requeridas por la DGCN, según se detalla:

TEMA 1 PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS NICSP:

La institución no ha analizado técnicamente la aplicabilidad o no de cada una de las NICSP. Asimismo, presentó un plan de acción incompleto para el cierre de brechas de la NICSP 19 “Provisiones, pasivos contingentes, y activos contingentes”; e indica la no aplicabilidad de la NICSP 20 “Información a revelar sobre partes relacionadas”.

OMISIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN TÉCNICA PARA DETERMINAR LA APLICABILIDAD DE LAS NICSP

- 2.2. La DGCN estableció con el fin de que el proceso de implementación de las NICSP se ejecute de manera exitosa y en los tiempos establecidos, que la Administración debe realizar, entre otras, las siguientes actividades:
- Analizar todas las operaciones que realiza la institución, de forma previa a la elaboración de los procedimientos contables, con el propósito de identificar las transacciones que generan asientos, sus interrelaciones y grados de integración, para definir la forma en que se procederá con la implementación de la nueva normativa contable⁸.
 - Realizar un análisis que permita valorar e identificar los cambios que debe implementar en procesos, procedimientos y sistemas de información⁹.
- 2.3. Al respecto, no se obtuvo evidencia que la DGME analizara la totalidad de sus operaciones, para determinar las NICSP que le son aplicables, considerando al menos: la naturaleza de las transacciones, sus componentes y los grados de integración entre ellas.

DEBILIDADES EN EL PLAN DE ACCIÓN PARA EL CIERRE DE BRECHAS DE LA NICSP 19

- 2.4. El decreto N° 41039-MH *Cierre de brechas en la Normativa Contable Internacional en el Sector Público Costarricense y adopción y/o adaptación de la nueva normativa*, la DGCN establece que las instituciones que presenten brechas relacionadas con las prácticas contables actuales y las requeridas según el estándar internacional, tendrán como plazo máximo para implementar dicha normativa hasta el 1 de enero de 2020.
- 2.5. Al respecto, el plan de acción definido por la DGME¹⁰ para el cierre de brechas entre las prácticas contables actuales y las requeridas en la NICSP 19 “Provisiones, pasivos contingentes, y activos contingentes” aplicable a la cuenta “Garantías de permanencia en el país”, presenta las siguientes debilidades:
- No describe las actividades, metas, responsables ni plazos de cumplimiento anual.
 - La entidad asigna un periodo de cinco años para su atención, a pesar que en el Decreto 41039-MH, el Ente Rector estableció un plazo máximo de tres años.

⁸ Guía de implementación NICSP “Calidad de la Información Financiera”, año 2010.

⁹ Ídem.

¹⁰ Oficio N° GRF-1392-07-2018 del 26 de julio de 2018.

- c) No incorpora los ajustes necesarios para atender el acuerdo tomado por la Junta Administrativa en sesión N° 61 del mes de noviembre de 2016, en el cual se requiere “... la depuración de la cuenta de Depósitos en Garantía de Extranjeros¹¹..., de los últimos 10 años...”
- d) La DGME, no ha presentado informes de seguimiento a la DGCN sobre el cumplimiento de ese plan.

OMISIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA NICSP 20 INFORMACIÓN A REVELAR SOBRE PARTES RELACIONADAS

- 2.6. En la NICSP 20 se define que una parte se considera relacionada con otra, si una de ellas tiene la posibilidad de ejercer el control sobre la otra, o de ejercer influencia significativa sobre ella al tomar sus decisiones financieras y operativas. Asimismo define como parte del personal clave todos los directivos o miembros del órgano de gobierno de la entidad; y otras personas que tienen autoridad y responsabilidad en la planificación, la gerencia y el control de las actividades de la entidad que informa.
- 2.7. De la revisión de las notas a los estados financieros de la DGME con corte al 31 de diciembre de 2017, se identificó que a pesar de su relación como institución adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía, el cual ejerce influencia significativa al tomar decisiones sobre el presupuesto de gasto del personal; así como la función de órgano de dirección ejercida por la Junta Administrativa, quien es responsable de la planificación, gerencia y el control de las actividades de la DGME; la entidad indica que no le aplica la NICSP 20 *Información a revelar sobre partes relacionadas*, por ende omite su revelación.
- 2.8. Asimismo, se identificó que la DGME no ha realizado un análisis que permita determinar sus partes relacionadas, tales como: otras entidades que controlen o sean controladas por la institución, el personal clave de la gerencia e individuos o entidades que ejerzan influencia significativa o tengan una participación sustancial en sus operaciones.
- 2.9. Las debilidades relacionadas con la omisión de la justificación técnica para determinar la aplicabilidad de las NICSP, la presentación de un plan de cierre de brechas de la NICSP 19 con información incompleta, y la omisión de la aplicación de la NICSP 20 referente a las partes relacionadas, se deben a que la DGME no ha efectuado un análisis exhaustivo de los requerimientos estipulados en las NICSP, que le permita determinar su aplicabilidad e identificar aquellos temas en los cuales la institución presenta brechas para su cumplimiento; así como a la omisión de mecanismos de control y supervisión que permitan definir un plan de cierre de brechas que contemple las actividades, responsabilidades y plazos necesarios para cumplir con su implementación exitosa en el tiempo establecido por la DGCN.
- 2.10. Dichas debilidades, inciden en el proceso de adopción de la normativa contable, afectando su eficiencia, oportunidad y continuidad. Asimismo, repercuten en la confiabilidad y calidad de la información financiera generada para la toma de decisiones por parte de los usuarios internos y externos de los EEFF.

¹¹ Cuentas N° 08050-3, 080052-0 del Banco de Costa Rica y N° 73900011120301026, 73900011120302020 de caja única del Estado.

NICSP IMPLEMENTADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017

DEBILIDADES DE REGISTRO, PRESENTACIÓN Y REVELACIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTABLE DE LA DGME

- 2.11. Del análisis del cumplimiento de las NICSP definidas en el alcance de la auditoría, las cuales se encontraban implementadas por la DGME al 31 de diciembre de 2017, se determinaron las siguientes situaciones:

TEMA 2 NICSP IMPLEMENTADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017

Se determinaron debilidades en el registro, presentación y revelación de la información contable referente a ingresos, inventarios, activos intangibles, fideicomisos e información presupuestaria.

TRANSACCIONES DE INGRESOS REGISTRADAS SOBRE LA BASE CONTABLE DE EFECTIVO

- 2.12. En el artículo 251 de la Ley N° 8764, se establece que la DGME “...podrá cobrar el costo de los documentos y accesorios que extienda tanto a nivel nacional como consular. Los fondos integrarán el Fondo Especial Migratorio establecido en la presente Ley...”; asimismo, en el artículo 242 referente a la distribución de los recursos del Fondo Social Migratorio, se indica “1) *Un cuarenta por ciento (40%) será destinado a la Dirección General de Migración y Extranjería, para el desarrollo de los principios rectores de la presente Ley.*”
- 2.13. Asimismo, en la citada Ley en los artículos 235 y 243 se dispone que los recursos del Fondo Especial, así como la porción que le corresponde a la DGME del Fondo Social, serán destinados a cubrir los gastos corrientes y de capital, en forma adicional al presupuesto ordinario y extraordinario.
- 2.14. Respecto a la base contable para el registro, en el *Marco Conceptual* de las NICSP se establece, “*Según la base contable de acumulación (devengo), las transacciones y otros sucesos se reconocen en los estados financieros cuando ocurren (y no solo cuando se recibe o paga el efectivo o su equivalente)*”.
- 2.15. En lo referente al registro contable de las transferencias corrientes, en el párrafo 48 de la NICSP 23, *Ingresos de Transacciones sin Contraprestación*, se dispone que los ingresos se medirán por el importe del incremento en los activos netos reconocidos por la entidad.
- 2.16. Al respecto, en la auditoría se determinó que los ingresos de la DGME con corte al 31 de diciembre de 2017 por un monto de ₡7.869.973.799, fueron registrados en los EEFF utilizando base contable efectivo y no la base de acumulación (devengo) como lo requieren las NICSP; y son reflejados como transferencias corrientes y de capital, siendo lo correcto registrarlos y revelarlos de acuerdo con la naturaleza de las transacciones que la institución realiza (trámite de libretas de pasaportes, tarjetas de banda láser (Dimex), cobro de multas, entre otros).
- 2.17. Lo anterior se evidencia en que los ingresos por concepto de trámites¹² de pasaportes y tarjetas de banda láser (Dimex), así como de multas migratorias¹³, se registran como transferencias cuando éstas se reciben del Ministerio de Gobernación y Policía, y no cuando los hechos generadores de esos ingresos ocurren, considerando lo estipulado en los artículos 242 y 251 de la Ley N° 8764.
- 2.18. Esta situación obedece a que la DGME carece de un procedimiento en el cual se establezcan las actividades, desde la generación de la información de los ingresos, hasta su registro contable con base en el hecho generador de conformidad con la Ley N° 8764, considerando la normativa contable aplicable.

¹² Los cuales forman parte del Fondo Especial de Migración Ley 8764, según el artículo 234.

¹³ Los cuales forman parte del Fondo Social Migratorio Ley 8764, Artículo 241.

DEBILIDADES EN EL REGISTRO Y CONTROL DEL INVENTARIO TRASLADADO

- 2.19. La *NICSP 12 Inventarios*, dispone que el importe en libros de inventarios se reconozca como un gasto del periodo, cuando se distribuyen los bienes o se preste el servicio. Asimismo, en la Ley General de Control Interno, N° 8292, se establece como deberes del jerarca y de los titulares subordinados, la definición e implementación de las actividades de control que promuevan la protección y conservación de todos los activos institucionales.
- 2.20. En referencia a esta norma, del análisis de la cuenta contable de inventarios con un saldo de ₡1.734.117.835 al 31 de diciembre de 2017, compuesto por las libretas de pasaportes (₡1.036.674.000), tarjetas de banda láser – DIMEX (₡463.304.707) materiales y suministros (₡234.139.128), se determinó lo siguiente:
- a) La entidad reconoció gastos de manera anticipada, por concepto de libretas de pasaportes y tarjetas de banda láser en blanco, que fueron dadas de baja del sistema de inventarios al momento de ser trasladadas del almacén general a las bodegas de otras oficinas en la DGME¹⁴, para su impresión y distribución posterior. No obstante, según la *NICSP 12 Inventarios*, el reconocimiento del gasto debe realizarse hasta que se brinde el servicio. En el siguiente cuadro se muestra un detalle del inventario que al 31 de diciembre de 2017, fue reconocido como gasto, a pesar de encontrarse almacenado:

CUADRO N° 3 GASTO DE INVENTARIO ANTICIPADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017

| Ubicación | Tipo de inventario | Unidades en bodega | Gasto anticipado ^{1/} -en colones- |
|-----------------------------|-----------------------------|--------------------|--|
| Gestión de Migraciones | Libretas/Pasaportes | 130.000 | ₡1.347.676.200 |
| Subproceso de Documentación | Tarjeta Banda Láser (Dimex) | 14.214 | ₡113.170.873 |
| Total | | 144.214 | ₡1.460.847.073 |

Notas: 1/ Gasto anticipado: costo unitario por tipo de existencia según auxiliar contable al 31 de diciembre de 2017 multiplicado por la cantidad de unidades en bodega a esa fecha.

Fuente: CGR, con base en información suministrada por la DGME.

- b) Existen 24.485 libretas de pasaportes anuladas almacenadas en la oficina de Gestión de Migraciones con antigüedades que alcanzan hasta los 6 años, al respecto esa oficina no cuenta con un procedimiento formal para la gestión de dichas existencias.
- 2.21. Esta situación responde a la carencia de un procedimiento en el que se establezcan los criterios para el reconocimiento del gasto del inventario como consumos del periodo, así como a las actividades de control y gestión que deben ejecutar las oficinas sobre los inventarios que son trasladados para su posterior consumo, entre ellas: reportar al Subproceso de Contabilidad el consumo mensual e inventario dañado o anulado para el debido registro contable, elaboración de reportes de existencias y actividades de supervisión tales como tomas físicas periódicas.

OMISIÓN DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO EN LOS EEFF

- 2.22. La Guía de implementación *NICSP*¹⁵ indica, “considerando que la contabilidad debe regirse por el criterio del devengo y el presupuesto es elaborado en base al criterio de efectivo, se debe tener la previsión necesaria para poder hacer comparativos de ambos sistemas, con la finalidad de determinar las diferencias entre los dos registros y cumplir con la *NICSP 24*.”

¹⁴ Gestión de Migraciones, Subproceso de Documentación y Subproceso de Visas

¹⁵ “Calidad de la información financiera”, año 2010

- 2.23. Adicionalmente la NICSP 24 *Presentación de información del presupuesto en los estados financieros*, establece en su párrafo 14 que una entidad debe presentar una comparación de los importes del presupuesto para el que tiene la obligación pública de rendir cuentas y los importes reales, ya sea como un estado financiero adicional separado o como columnas adicionales del presupuesto en los estados financieros actualmente presentados de acuerdo con las NICSP.
- 2.24. De la revisión de EEFF de la DGME con corte al 31 de diciembre de 2017, se determinó que no se incluye una comparación de los importes presupuestados iniciales y finales, respecto a los importes contables realizados durante el periodo; además, se omite la revelación de la explicación sobre las razones de las diferencias materiales respectivas, según lo requiere la NICSP 24.

AUSENCIA DE INFORMACIÓN A REVELAR SOBRE ACTIVOS INTANGIBLES

- 2.25. La NICSP 31- *Activos Intangibles*, en su párrafo 17 establece que una entidad debe revelar por separado los activos generados internamente de los demás, así como revelar en cada caso, para cada una de las clases de activo intangible lo siguiente:
- Detallar si la vida útil es indefinida o finita, en este último caso se debe indicar la vida útil asignada o la tasa de amortización.
 - Método de amortización utilizado.
 - Importe bruto y amortización acumulada, tanto al principio como al final del periodo.
 - La partida del estado de rendimiento financiero, en la que está incluida la amortización.
 - Una conciliación entre valores en libros al principio y al final del periodo.
- 2.26. Asimismo, dispone que una entidad revelará el monto de los desembolsos generados por investigación y desarrollo reconocidos como gasto durante el periodo.
- 2.27. Del análisis de las notas a EEFF con corte al 31 de diciembre de 2017, se evidenció que la DGME, no revela información sobre los activos intangibles, de conformidad con lo estipulado en la NICSP 31, a saber: importe bruto en libros, amortización acumulada, clasificación de las vidas útiles, métodos de amortización aplicables a cada clase de activo; así como los desembolsos generados por investigación y desarrollo.

AUSENCIA DE INFORMACIÓN A REVELAR SOBRE FIDEICOMISOS

- 2.28. En las Políticas Contables emitidas por la DGCN¹⁶ adoptadas por la DGME, se establece que:
- “Las entidades de gobierno que actúen como fideicomitente deberán revelar información relacionada con el o los contratos de fideicomiso firmados, debiendo, como mínimo, informar lo siguiente: / Características de los contratos de fideicomiso firmados por la entidad, informando: finalidad, número de fideicomitentes, fiduciario, fideicomisario, condición, dominio pleno, patrimonio especial / Montos aportados / Cláusulas de compromisos asumidos por el fiduciario y su cumplimiento / La existencia de beneficiarios conjuntos...”*
- 2.29. Del análisis de las notas a los EEFF, se determinó que la entidad no revela la información relacionada con los contratos de fideicomisos, según lo requerido por la normativa contable. Sobre el particular se debe agregar que la DGME cuenta con un patrimonio fideicometido de ₡5.386.937.595, mediante 3 fideicomisos administrados por el BCR en su función de fiduciario, a saber: Fideicomiso Fondo Especial de Migración

¹⁶ . “Políticas Contables Generales, Sustentadas en NICSP, año 2012

JADGME/BCR (C3.197.581.025); Fideicomiso Fondo Social Migratorio JADGME/BCR (C1.236.316.117); y, Fideicomiso FONATT JADGME/BCR (C953.040.453).

- 2.30. Las situaciones relacionadas con la omisión de información presupuestaria, revelación de activos intangibles y fideicomisos, se generan debido a que la entidad no ha efectuado un análisis de los requerimientos específicos de la información a revelar, establecidos tanto en las NICSP aplicables, como en la regulación contable respectiva. Asimismo, por la desactualización, omisión y/o falta de ejecución de actividades de control y criterios formales para la presentación y revelación de la información contable de la DGME.
- 2.31. Dichas debilidades indicadas en el párrafo anterior, así como las referentes al registro contable de los ingresos sobre la base contable de efectivo y el registro anticipado del gasto del inventario, repercuten en la confiabilidad y calidad de la información financiera empleada para la toma de decisiones por parte de los usuarios internos y externos de los EEFF, ya que la DGME omite la presentación de información que permita una adecuada rendición de cuentas.

3. Conclusión

- 3.1. Con base en los resultados de la auditoría realizada, se concluye que al 31 de diciembre de 2017, la DGME ha ejecutado acciones para implementar las NICSP; no obstante, existen incumplimientos de los requerimientos establecidos para el control del proceso de adopción y cierre de brechas.
- 3.2. Asimismo, respecto a las NICSP 12, 23, 24 y 31 implementadas por la DGME al 31 de diciembre de 2017, existen debilidades en el registro, presentación y revelación de la información contable de acuerdo con los requisitos estipulados en dichas normas.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicada en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, dichos Lineamientos entraron en vigencia a partir del 4 de enero de 2016.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA LICDA. RAQUEL VARGAS JAUBERT EN SU CALIDAD DE DIRECTORA GENERAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Elaborar y comunicar a la Dirección General de Contabilidad Nacional, un informe que contenga un análisis de la totalidad de las transacciones financieras que realiza la DGME, el cual permita identificar y justificar técnicamente las NICSP que le resultan aplicables, así como las que no le son aplicables, su respectivo grado de implementación y con esos resultados ajustar los planes de acción respectivos para el cierre de brechas. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 30 de abril de 2019, una certificación en donde se acredite la elaboración del informe requerido y al 28 de junio de 2019 deberán remitir constancia de la comunicación a la DGCN del informe realizado y los ajustes que correspondan a los planes de acción respectivos para el cierre de brechas. (Ver Hallazgo 1.1, párrafos 2.2 al 2.3).
- 4.5. Ajustar, formalizar y revelar, el plan de acción para el cierre de brechas de la NICSP 19; el cual contenga como mínimo los objetivos, actividades, responsables, recursos requeridos y plazos, considerando lo establecido en el Decreto N° 41039-MH para ese proceso, y una vez formalizado, comunicar el citado plan a la Dirección General de Contabilidad Nacional. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 28 de junio de 2019, una certificación en la cual se acredite el ajuste, formalización y revelación del referido plan; así como su comunicación a la DGCN. (Ver Hallazgo 1.1, párrafos 2.4 al 2.5).
- 4.6. Elabore un análisis que permita identificar las partes relacionadas de la entidad de acuerdo con lo establecido en la “*NICSP 20 Información a revelar sobre partes relacionadas*”; y, proceder con la revelación de información requerida en sus estados financieros. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 30 de abril de 2019, una certificación en donde se acredite la elaboración del análisis requerido, así como, la revelación de la información respectiva en los estados financieros. (Ver Hallazgo 1.1, párrafos 2.6 al 2.8).
- 4.7. Elaborar, y revelar en las notas a los estados financieros, el plan de acción para el cumplimiento del transitorio aplicable a la *NICSP 23 Ingresos sin Contraprestación*; así mismo comunicar el citado plan a la Dirección General de Contabilidad Nacional, con el propósito de que se cumplan los criterios para el reconocimiento de los ingresos, incluido el establecimiento de actividades a ejecutar, desde la generación de la información hasta su registro contable con base en el hecho generador. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 28 de junio de 2019, una certificación en donde se acredite la elaboración, revelación y la comunicación a la DGCN del plan de acción para el cumplimiento del transitorio aplicable a la *NICSP 23 Ingresos sin Contraprestación*. (Ver Hallazgo 2.1 párrafos del 2.12 al 2.18).
- 4.8. Elaborar, y revelar en las notas a los estados financieros, el plan para el cierre de brechas de la *NICSP 12 Inventarios*; así como comunicar dicho plan a la Dirección General de Contabilidad Nacional, con el propósito de que se cumplan los criterios a considerar para el reconocimiento del gasto del inventario por consumos del periodo, incluyendo su tratamiento contable. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 28 de junio de 2019, una certificación en donde se acredite la elaboración, revelación y comunicación a la DGCN del plan de cierre de brechas de la *NICSP 12 Inventarios*. (Ver Hallazgo 2.1 párrafos del 2.19 al 2.21).
- 4.9. Elaborar, oficializar e implementar un procedimiento que considere, al menos, las actividades de control y gestión que deben ejecutar las oficinas sobre los inventarios que son trasladados para su posterior consumo, entre ellas: reportar al Subproceso de Contabilidad el consumo mensual e inventario dañado o anulado para el debido registro contable, elaboración de reportes de existencias y actividades de supervisión tales como

tomas físicas periódicas y destrucción de inventario dañado u obsoleto. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 31 de julio de 2019, una certificación en donde se acredite la elaboración y oficialización del procedimiento sobre las actividades de control y gestión que deben ejecutar las oficinas sobre los inventarios que son trasladados para su posterior consumo. Asimismo, remitir una certificación a más tardar el 30 de setiembre de 2019, en donde conste su implementación. (Ver Hallazgo 2.1, párrafo 2.19).

- 4.10. Elaborar y revelar en las notas a los estados financieros, el plan para el cierre de brechas de la “NICSP 24 Presentación de información del presupuesto en los estados financieros” y la “NICSP 31 Activos intangibles”, así como comunicar dichos planes a la Dirección General de Contabilidad Nacional. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 31 de mayo de 2019, una certificación en donde se acredite la elaboración, revelación y comunicación a la DGCN de los planes de cierre de brechas referidos. Ver Hallazgo 2.1 párrafos del 2.22 al 2.27.
- 4.11. Revelar en los estados financieros de la DGME, la información correspondiente a los contratos de fideicomisos vigentes, según lo requerido por la normativa contable, considerando al menos: finalidad, número de fideicomitentes, fiduciario, fideicomisario, condición, dominio pleno, patrimonio especial, montos aportados, cláusulas de compromisos asumidos por el fiduciario y su cumplimiento, así como la existencia de beneficiarios conjuntos. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 29 de marzo de 2019, una certificación en donde se acredite la revelación de información requerida. Ver Hallazgo 2.1 párrafos del 2.28 al 2.29.

Gerente de Área

Asistente Técnico

Fiscalizadora

Fiscalizadora