INFORME Nro. DFOE-AE-IF-02-2017
27 de marzo, 2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL REGISTRO CONTABLE DE LA RED DE INFOCOMUNICACIONES DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO ELÉCTRICO MUNICIPAL DE CARTAGO

2017

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CONTENIDO

Página nro.

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN 1

ORIGEN DE LA AUDITORÍA 1

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 1

ALCANCE DE LA AUDITORÍA 1

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA 2

METODOLOGÍA APLICADA 3

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS 3

2. RESULTADOS 3

INCONSISTENCIAS EN EL REGISTRO CONTABLE DE LA RED DE INFOCOMUNICACIONES 3

INCORRECTO REGISTRO CONTABLE DE LA RED DE INFOCOMUNICACIONES 3

AUSENCIA DE ANÁLISIS DE INDICIOS DE DETERIORO DEL VALOR DE LA RED DE INFOCOMUNICACIONES 8

3. CONCLUSIONES 10

4. DISPOSICIONES 10

AL LIC. GUSTAVO REDONDO BRENES EN SU CALIDAD DE LÍDER A.I. UEN DE APOYO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 11

ANEXO UNICO VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME

INFORME Nro. DFOE-AE-IF-02-2017

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El objetivo de la auditoría es determinar si la gestión de JASEC, relacionada con el Proyecto Red de Infocomunicaciones, garantizó la sostenibilidad financiera y el apego al marco normativo aplicable a los procesos de contratación para construir la red de transmisión de datos. En particular, acerca del tema tratado en este informe establecer si los activos de la red de infocomunicaciones están registrados razonablemente en las cuentas respectivas de los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015.

Como parte de los asuntos auditados para el logro de dicho objetivo, se analizó el registro y presentación de los equipos y programas de la red de infocomunicaciones en la cuenta Obras en Construcción y otras afines, de los estados financieros de la JASEC, al 31 de diciembre de 2015.

¿Por qué es importante?

La JASEC desde el 2008 se encuentra facultada para la prestación del servicio de telecomunicaciones e infocomunicaciones, con la promulgación de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, n.° 8660. Además, en el 2009 la Junta Directiva de la entidad autorizó la construcción de una red de transmisión de datos para la conectividad entre los edificios de JASEC, así como la conexión de dispositivos para la red de distribución eléctrica. En 2015 inició la comercialización de los servicios de internet a terceros.

Es importante auditar el servicio que brinda la JASEC debido a la relevancia del servicio público que brinda en la provincia de Cartago, cuya prestación debe atender principios de legalidad, seguridad jurídica, eficiencia y eficacia. En particular en este informe, la razonabilidad de la cuenta Obras en Construcción con un valor significativo de ¢20.788.930.047,35, pues el 68% del valor de esta cuenta se atribuye a la red de infocomunicaciones, lo cual permitiría fortalecer la fiabilidad de la información financiera de la cuenta y otras relacionadas de los estados financieros.

¿Qué encontramos?

La JASEC mantiene registradas en la cuenta Obras en Construcción del Estado de Situación al 31 de diciembre de 2015, obras de la red de infocomunicaciones con un valor de ¢14.116.272.895,69 como si estuviesen en construcción, a pesar de que sus componentes fueron recibidos a satisfacción e instalados, la red fue certificada mediante medición de presupuesto óptico, la Superintendencia de Telecomunicaciones le otorgó título habilitante, iniciaron los pagos de operación y mantenimiento, son activos en funcionamiento y prestan servicios a los clientes desde enero de 2015. Es así como, la clasificación correcta de estos activos es en la cuenta Propiedad, Planta y Equipo del Estado de Situación.

Esta red de infocomunicaciones está compuesta por tres elementos: planta interna, planta externa y plataforma de operación, mantenimiento y facturación. La planta interna está conformada por equipo electrónico como el Optical Line Terminal que convierte las señales eléctricas a ópticas, para transmitir datos por medio de la fibra óptica hasta los módem Optical Network Terminal del cliente; equipos de televisión analógica y otros. Esta planta contaba con capacidad de conexión a clientes desde diciembre de 2013.

La planta externa está integrada por tendido de fibra óptica con todos sus componentes pasivos, que son nodos troncales, nodos primarios y divisores ópticos. Este componente quedó instalado y certificado mediante

medición de presupuesto óptico, en agosto de 2014. Es así como, la planta interna y externa contaron con la capacidad técnica para operar, y por ende, para conectar los 108 puntos internos en los edificios, reconectadores y colectores de medición remota.

En cuanto a la plataforma de operación, mantenimiento y facturación, se compone de equipos y programas que permiten administrar la planta interna y externa, así como el servicio y su facturación, la cual fue recibida a satisfacción por la JASEC desde julio de 2014 e iniciaron los pagos de mantenimiento y operación. A diciembre de 2014, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó la homologación del título habilitante para la prestación de todo tipo de servicio de telecomunicaciones (minorista y mayorista), por lo cual la red a partir de ese momento estaría en capacidad técnica para operar.

En consecuencia, no se aplica el gasto por depreciación ni depreciación acumulada en relación con los activos tangibles que conforman la planta externa y la plataforma de operación, mantenimiento y facturación de la red de infocomunicaciones. Tampoco se está aplicando el gasto por amortización ni amortización acumulada relativa a los activos intangibles de dicha red, tales como programas y licencias de base de datos. Tampoco fue posible distinguir con precisión el monto de los activos tangibles e intangibles que conforman la red, ante la ausencia de un registro auxiliar de la cuenta Obras en Construcción, lo cual resulta necesario para iniciar con la depreciación y amortización.

Asimismo, resulta incorrecta la práctica contable de capitalizar los gastos operativos por venta de servicios como costos del Proyecto de Red de Infocomunicaciones, por ejemplo pagos al proveedor del servicio de internet y por publicidad. También, se resta al costo total de la red los ingresos operativos por la prestación del servicio interconexión de Internet (clientes minoristas) y por conexión de televisión analógica (clientes mayoristas), entre otros. Estos ingresos y gastos no surgen de actividades necesarias para poner el activo en funcionamiento, y por ende, no deben afectar el valor del activo.

La Administración indica que la red de infocomunicaciones se capitalizaría al obtener 4.308 clientes conectados, cifra superada en marzo de 2016; luego, emite otro criterio según el cual capitalizaría la red en setiembre o noviembre de 2017 una vez alcance 23.121 conexiones. En enero de 2017, vuelve al criterio original de capitalizar la red cuando alcancen la conexión de 4.308 clientes. Lo anterior, a pesar de que las plantas interna y externa, así como la plataforma de operación, mantenimiento y facturación están técnicamente en capacidad de operar desde diciembre de 2014 e inicia la comercialización en enero de 2015.

La JASEC no ha efectuado un análisis para determinar si existe deterioro del valor de los activos de la red de infocomunicaciones, de forma que se determine si su importe en libros supera el importe recuperable.

¿Qué sigue?

En razón de lo expuesto se dispone a las autoridades de JASEC determinar el valor de los activos de la red de infocomunicaciones registrados en la cuenta Obras en Construcción y reclasificar para el periodo que concluye al 31 de diciembre 2015, a las cuentas correspondientes acorde con el marco contable Normas Internacionales de Información Financiera, específicamente la Norma Internacional de Contabilidad (NIC) Propiedades, planta y equipo NIC 16 y Activos intangibles NIC 38; así como determinar el valor de los ingresos y gastos de operación capitalizados a esas Obras en Construcción y efectuar los ajustes al 31 de diciembre 2015, atendiendo la NIC 8 Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores. Además, reexpresar los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015 y con base en ello ajustar la información financiera de 2016, acorde con el párrafo 42 inciso a) y b) y 43 de la NIC 8; y elaborar un análisis de deterioro del valor de los activos que conforman la red de incomunicaciones, y en caso de que exista deterioro registrar la estimación correspondiente, acorde con lo establecido en la NIC 36.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL REGISTRO CONTABLE DE LA RED DE INFOCOMUNICACIONES POR PARTE DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO ELÉCTRICO MUNICIPAL DE CARTAGO

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. La auditoría en la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC), se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, así como los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.° 7428.

1.2. El estudio se originó en la auditoría financiera efectuada en la JASEC durante el primer semestre 2016, en la cual se determinó la necesidad de indagar la gestión relativa a la red de infocomunicaciones, y acerca del tema de este informe la cuenta Obras en Construcción del Balance de Situación al 31 de diciembre de 2015, cuya materialidad asciende a ¢20.788.930.047,35. Es relevante auditar los componentes de dicha red, por su materialidad que asciende a ¢14.116.272.895,69, registradas como en construcción pero con indicios de constituir activos en funcionamiento.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

1.3. Determinar si la gestión de JASEC relacionada con el Proyecto Red de Infocomunicaciones, garantizó la sostenibilidad financiera y el apego al marco normativo aplicable a los procedimientos de contratación administrativa para construir la red de transmisión de datos. En particular acerca del tema tratado en este informe, establecer si los activos de la red de infocomunicaciones están registrados razonablemente en las cuentas respectivas de los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

1.4. Como parte de los asuntos auditados se analizó el registro y presentación de los equipos y programas de la red de infocomunicaciones relacionados

con la cuenta Obras en Construcción y otras afines de los estados financieros de la JASEC, al 31 de diciembre de 2015. El período de análisis abarcó del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

1.5. La JASEC se creó mediante la Ley n.° 3300 del 16 de julio de 1964, la cual fue reformada por la Ley n.° 7799 del 29 de mayo de 1998. Esta Junta se constituyó como una persona jurídica de derecho público de carácter no estatal, con plena capacidad jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera. El principal servicio que brinda la entidad es la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, cuya zona de cobertura corresponde a cinco cantones de la provincia de Cartago: Oreamuno, Central, El Guarco, Paraíso y Alvarado.

1.6. Además, la JASEC está facultada para prestar servicios de infocomunicaciones, de conformidad con el artículo 45 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, n.° 8660. Estos servicios pueden ser brindados en los cinco cantones de cita.

1.7. Mediante acuerdo n.° 4409 de la sesión de Junta Directiva de JASEC del 13 de octubre de 2009, se autorizó la construcción de una red de transmisión de datos para la conectividad entre los edificios de JASEC y la conexión de los dispositivos de gestión remota de la red de distribución eléctrica. Así, se llevaron a cabo procedimientos de contratación administrativa para adjudicar la construcción de la red de fibra óptica, lo cual inició a partir de 2010.

1.8. Las contrataciones efectuadas con motivo de la construcción de la red de transmisión de datos, derivaron en la adquisición de equipos y programas para comercializar servicios como internet, televisión analógica y digital.

1.9. De esta manera, la JASEC solicitó autorización para operar una red pública de telecomunicaciones al Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones. A diciembre de 2014, la JASEC contaba con los permisos para incursionar en este mercado en calidad de minorista y mayorista, por un período de diez años.

1.10. Al 31 de diciembre de 2015, los Estados Financieros Auditados de JASEC mostraron activos por un total de ¢120.242.953 miles, de los cuales, la cuenta Obras en Construcción a esa fecha registraba un valor total de ¢20.788.930.047,35, del cual los activos de la red de infocomunicaciones representan la cifra de ¢14.116.272.895,69. El marco normativo utilizado por la Junta para elaborar sus Estados Financieros, son las Normas Internacionales de Información Financiera.

METODOLOGÍA APLICADA

1.11. Para el desarrollo de la auditoría se utilizó la metodología establecida en el Manual General de Fiscalización Integral emitido por la Contraloría General de la República, actualizado al 4 de noviembre de 2015. En particular, el Procedimiento de Auditoría de carácter especial regulado en dicho Manual, los lineamientos establecidos en las Normas de Auditoría emitidas por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior y las Normas Internacionales de Auditoría.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS

1.12. En reunión celebrada el 16 de diciembre de 2016, se expusieron los resultados de la auditoría a los señores Lic. Juan Antonio Solano Ramírez, Gerente General; Lic. Luis Francisco Calvo Solano, subgerente general; Lic. Gustavo Redondo Brenes, líder a.i. UEN de Apoyo; Licda. María Elena Brenes Granados, coordinador Proceso Contabilizar; Ing. Carlos Quirós Calderón, líder UEN Producción; Licda. Laura Solano Quirós, Área Administrativa-Financiera de Infocomunicaciones; Ing. Juan José Cordero Gómez, Soporte de Operaciones de Infocomunicaciones.

1.13. Mediante el oficio n.° GG-188-2017 del 9 de marzo de 2017, el Gerente General de la JASEC, planteó algunas observaciones al borrador del informe, cuyo detalle se incluye en el anexo único.

2. RESULTADOS

INCONSISTENCIAS EN EL REGISTRO CONTABLE DE LA RED DE INFOCOMUNICACIONES

Incorrecto registro contable de la red de infocomunicaciones

2.1. En los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015, la JASEC mantiene registrada la red de infocomunicaciones como Obra en Construcción por un costo total de ¢14.116.272.895,69, a pesar de que la condición de estos componentes les atribuye una naturaleza congruente con la cuenta Propiedades, Planta y Equipo del Estado de Situación. Lo anterior, por cuanto sus componentes fueron recibidos a satisfacción e instalados, fueron certificados mediante medición de presupuesto óptico, iniciaron los pagos de operación y mantenimiento, son activos en funcionamiento y están prestando servicios a los clientes desde enero de 2015.

2.2. La red de infocomunicaciones de la JASEC representa el 68% del valor total asignado a las obras registradas en la cuenta Obras en Construcción. Esta red de fibra óptica hasta el hogar (FTTH-GPON[1], por sus siglas en inglés),

[1] Fibra óptica hasta el hogar (FTTH, por sus siglas en inglés) - Red Óptica Pasiva con Capacidad de Gigabit (GPON, por sus siglas en inglés)

tiene una tecnología de telecomunicaciones que permite transportar los servicios hasta las instalaciones del usuario final, con capacidad de transmitir velocidades superiores a 1 Gigabit/s.

2.3. Los componentes básicos de la red de infocomunicaciones son tres. El primer componente es la planta interna conformada por el siguiente equipo electrónico: el Optical Line Terminal (OLT) que convierte las señales eléctricas a ópticas para permitir la transmisión de datos, los módem ONT del cliente y equipos para televisión analógica conocidos como TV RF Overlay. Desde diciembre de 2013, los equipos de la planta interna fueron instalados y recibidos a satisfacción, con capacidad de conexión a clientes.

2.4. El segundo componente es la planta externa, integrada por el tendido de fibra óptica y sus componentes pasivos que son los nodos troncales, nodos primarios y divisores ópticos. Este componente quedó instalado y certificado en agosto de 2014. La capacidad y requisitos técnicos de la planta fueron certificados en ese momento, mediante medición de presupuesto óptico utilizando el equipo electrónico especializado denominado reflectómetro óptico (OTDR, por sus siglas en inglés).

2.5. El tercer componente es la plataforma de operación, mantenimiento y facturación (conocida como Plataforma OSS/BSS por sus siglas en inglés), la cual se compone de equipos y programas (software y licencias de bases de datos) que permiten administrar la planta interna y externa, así como el servicio que se brinda y su facturación.

2.6. Desde julio de 2014, JASEC recibió a satisfacción esta plataforma[2] e iniciaron los pagos[3] por la operación y mantenimiento de la red de infocomunicaciones a la empresa encargada de prestar dicho servicio. Esta plataforma es autónoma y no requiere ningún cliente externo conectado para operar, por ello se constituye desde esa fecha como elemento Propiedades, planta y equipo de esa institución.

2.7. Además, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) autorizó a la JASEC el título habilitante como operador de redes públicas de telecomunicaciones y proveedor de servicios de telecomunicaciones como mayorista, mediante resolución RCS-296-2012 del 1 de junio de 2012. Posteriormente, esa Junta solicitó a la SUTEL una homologación del título habilitante para obtener autorización como minorista, lo cual fue autorizado mediante resolución n.° 8507-Sutel-SCS-2014 del 2 de diciembre de 2014.

[2] Licitación Pública n.° 2011LN-000002-03 “Contratación de un gestor de infraestructura de telecomunicaciones con servicios de suministro, operación y mantenimiento de la red FTTH y de los sistemas OSS.

[3] Oficio n.° GIT-323-2014 del 05 de agosto del 2014 suscrito por la Dirección de Infocomunicaciones y oficio n.° GIT-STI-037 del 07 de julio del 2014 “Informe de Cierre BSS/OSS” suscrito por Coordinación TI Infocomunicaciones a.i., JASEC.

2.8. Así, estos componentes se constituyen como un activo conformado por la planta interna y externa con un valor de ¢9.763.848.425,48, y la plataforma OSS/BSS con un valor de ¢4.352.424.470,21 para un total de ¢14.116.272.895,69. Estas cifras son las mostradas en los registros de la Administración.

2.9. Por otra parte, se capitalizan los gastos operativos por venta de servicios como costos del Proyecto de Red de Infocomunicaciones, como son por ejemplo pagos al proveedor del servicio de internet y por publicidad. También, los ingresos por servicios de interconexión se reconocen como disminución al costo total del proyecto, por ejemplo ingresos de clientes minoristas por servicios de Internet y de clientes mayoristas por servicios de telefonía IP, televisión digital y analógica. Esta práctica resulta incorrecta y deriva de registrar como Obra en Construcción los activos de la red. Es así como, las operaciones que originan estos ingresos y gastos no son actividades necesarias para poner en funcionamiento el activo, sino más bien parte de la operación normal del negocio.

2.10. En consecuencia, la JASEC no ha registrado el gasto por depreciación ni la depreciación acumulada en relación con los activos tangibles que conforman la planta interna, planta externa y la plataforma OSS/BSS de la red de infocomunicaciones. Tampoco se ha registrado el gasto por amortización ni la amortización acumulada relativa a los activos intangibles de dicha red, tales como programas y licencias de base de datos.

2.11. Es importante acotar que al 31 de julio de 2014, el Área Proceso Contabilizar registró la plataforma OSS/BSS como un activo intangible por USD$8.7 millones, por lo cual los Estados Financieros mostraron a esa fecha un gasto mensual de ¢65 millones como gasto por depreciación y amortización. Al respecto, la Auditoría Interna de la JASEC mediante informe de advertencia n.° AFC-R-05-2014 del 26 de noviembre de 2015, relativo al registro de dicha plataforma, señaló a la Administración que debía revisar la naturaleza del activo según la NIC 38, porque no estaba generando beneficios económicos futuros, lo cual implica el riesgo financiero de cargar el gasto respectivo que afectaría la utilidad del negocio.

2.12. Por ello, la Administración contrató un especialista para obtener un criterio técnico-contable. Este criterio se fundamentó en el principio de correlación de ingresos y gastos, y señala que se debe dar de alta la red de infocomunicaciones cuando se obtengan ingresos suficientes para atender razonablemente los costos asociados. Es así como, la plataforma OSS/BSS es reclasificada de la cuenta de Activo Intangible a la de Obras en Construcción[4], situación que permanece a diciembre de 2016.

[4] Oficio n.° UEN-A-PC-057-2016 del 21 de julio de 2016, suscrito por Proceso Contabilizar, JASEC.

2.13. Con respecto a la situación descrita, la Administración alega[5] que la red de infocomunicaciones se mantiene registrada como Obra en Construcción, con fundamento en el párrafo 20 de la NIC 16 pues "…el reconocimiento de los costos en el importe en libros de un elemento de propiedades, planta y equipo terminará cuando el elemento se encuentre en el lugar y condiciones necesarias para operar de la forma prevista por la gerencia". Por ello, la Gerencia General previó como condición para dar de alta la red alcanzar 4.308 clientes conectados[6].

2.14. Es así como, en marzo de 2016 la JASEC superó los 4.308 clientes conectados[7] y en abril de ese mismo año la Subgerencia General definió un nuevo criterio[8] para dar de alta la red al instalar 23.121 clientes y la nueva fecha para la capitalización sería en setiembre de 2017. Por su parte, la UEN de Apoyo y el Área Administrativa Financiera de Infocomunicaciones agregan[9] que conforme a ese mismo criterio, la red no se daría de alta sino hasta noviembre de 2017, salvo un nuevo valor de referencia por parte de la Gerencia General.

2.15. En enero de 2017[10], la Gerencia General a.i. analizó los anteriores criterios técnico-contables para la capitalización de la red y señaló que el criterio que debe prevalecer es el original, consignado en oficio n.° UEN-A-061-2016 del 16 de marzo de 2016, en el cual se indica dar de alta la red cuando se alcancen como mínimo 4.308 clientes conectados. Esta cantidad de clientes se alcanzó en marzo de 2016, como se indicó antes.

2.16. En relación con lo indicado, es criterio de la Contraloría General que la red de infocomunicaciones se encontraba en condición de ser clasificada como Propiedades, planta y equipo desde enero de 2015. Ello, por cuanto la planta interna y la planta externa tuvieron capacidad técnica para operar y cumplieron con todas las pruebas de funcionamiento y calidad, y se contó con la plataforma OSS/BSS que permitía la operación, mantenimiento y facturación; condiciones que confluyen en diciembre de 2014. Entonces, en esta última fecha la JASEC contaba con una red FTTH-GPON terminada.

2.17. Además, en enero de 2015 se tenía autorización por parte de la SUTEL para la prestación del servicio de telecomunicaciones, y la JASEC inició la comercialización[11] minorista de este servicio a clientes finales. Por lo

[5] Oficio n.° UEN-A-061-2016 del 16 de marzo de 2016, de la UEN de Apoyo de JASEC.
[6] Así previsto en Licitación Pública n.° 2010LN-000001-03 para la Construcción de una red de transmisión de datos para la conectividad entre los edificios de JASEC, los reconectadores y colectores de medición remota de la Red de distribución eléctrica.
[7] Oficio n.° UEN-A-087-2016 del 6 de mayo de 2016, de la UEN de Apoyo de JASEC.
[8] Oficio n.° GG-328-2016 del 16 de mayo de 2016 de la Subgerencia General de JASEC.
[9] Oficio n.° UEN-A-PC-058-2016 del 22 de julio de 2016 de la UEN de Apoyo y oficio n.° GIT-105-2016 del 22 de julio de 2016 del Área Administrativa/Financiera, Infocomunicaciones.
[10] Oficio n.° GG-111-2017 del 17 de enero de 2017 suscrito por la Gerencia General a.i.
[11] Oficio n.° GIT-AC-021-2016 del 15 de abril, 2016 inciso 60 "Evolución de Infocomunicaciones – JASEC", suscrito por Gestión Comercial y Mercadeo Infocomunicaciones.

anterior, es esta fecha la procedente para la capitalización de la red de infocomunicaciones.

2.18. También, la UEN de Apoyo[12] de la JASEC afirmó que para diciembre de 2014 se inició la operación de la red de infocomunicaciones, y que esta cumplía a esa fecha con las condiciones técnicas para prestar el servicio básico de internet.

2.19. En ese sentido, el párrafo 7 inciso a) y b) de la Norma Internacional de Contabilidad 16 Propiedades, Planta y Equipo (NIC 16), señala que un elemento de propiedades, planta y equipo "… se reconocerá como activo si, y sólo si:/ (a) sea probable que la entidad obtenga los beneficios económicos futuros derivados del mismo; y/ (b) el costo del elemento puede medirse con fiabilidad." En este caso, la red de infocomunicaciones cumple con estas características, lo cual permite reconocerla como un elemento de propiedades, planta y equipo.

2.20. Mantener un activo como si fuera obra en construcción no resulta congruente con lo establecido en el párrafo 20 de la NIC 16, el cual estipula que el reconocimiento de los costos en el importe en libros de un elemento de propiedades, planta y equipo terminará cuando el elemento se encuentre en el lugar y condiciones necesarias para operar de la forma prevista por la gerencia. El párrafo 55 de la citada norma, señala que la amortización de un activo comenzará cuando esté disponible para su uso y la amortización no cesará cuando el activo esté sin utilizar o se haya retirado del uso activo, a menos que se encuentre amortizado por completo.

2.21. Es necesario acotar que en la Carta de Gerencia a los Estados Financieros Auditados al 31 de diciembre de 2015, el Despacho de Auditores Externos mantuvo la observación acerca de la cuenta Obras en Construcción, que muestra partidas pendientes de capitalizar. El Despacho recomendó la revisión y depuración de la cuenta, así como, capitalizar lo antes posible el Proyecto Red de Infocomunicaciones.

2.22. Por otra parte, en el detalle de registros contables de la cuenta Obras en Construcción, no se puede distinguir con precisión los montos que corresponden a los componentes de la red de infocomunicaciones ni lo relativo a los ingresos y gastos que han afectado la cuenta. La omisión de un registro auxiliar para dicha cuenta, fue comentada por la Contraloría General en el informe n.° DFOE-AE-IF-05-2016 y dispuso su elaboración, lo cual se encuentra en proceso.

2.23. La distinción de estos montos resulta necesaria, pues al registrar como Obras en Construcción los activos de la red siendo su naturaleza de Propiedades, planta y equipo, se requiere de la aplicación del párrafo 42

[12] Oficio UEN-A-087-2016 del 6 de mayo de 2016, suscrito por la UEN de Apoyo, JASEC.

incisos a) y b) de la NIC 8 Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores, que indica:

> "…la entidad corregirá los errores materiales de ejercicios anteriores, de forma retroactiva, en los primeros estados financieros formulados después de haberlos descubierto:/(a) reexpresando la información comparativa para el ejercicio o ejercicios anteriores en los que se originó el error; o / (b) si el error ocurrió con anterioridad al ejercicio más antiguo para el que se presenta información, reexpresando los saldos iniciales de activos, pasivos y patrimonio neto para dicho ejercicio."

2.24. En relación al tema, el párrafo 43 Limitaciones a la reexpresión retroactiva indica que "El error correspondiente a un ejercicio anterior se corregirá mediante reexpresión retroactiva, salvo que sea impracticable determinar los efectos en cada ejercicio específico o el efecto acumulado del error."

2.25. En consecuencia, el saldo de la cuenta Obras en Proceso está sobrevaluada en ¢14.116.272.895,69 y la cuenta Propiedades, Planta y Equipo se encuentra subvaluada por ese monto, y no se está reconociendo en resultados el gasto por depreciación y amortización de dichos activos, todo ello desde enero de 2015, cuando inició la operación de la red de Infocomunicaciones. Lo anterior, va en detrimento de la razonabilidad de los saldos de dichas cuentas en los estados financieros.

Ausencia de análisis de deterioro del valor de la red de infocomunicaciones

2.26. La red de infocomunicaciones de la JASEC no cuenta con un análisis del deterioro del valor de los activos para determinar si su importe en libros supera el importe recuperable[13]. Esta red incluye equipo y software para prestar el servicio de televisión analógica, parte de este con capacidad para 7.612 conexiones aún no se utiliza para brindar el servicio y fue adquirido desde junio de 2013.

2.27. En este sentido, representa un indicio de deterioro del valor de los activos que conforman la red de infocomunicaciones, lo indicado en el informe de advertencia de la Auditoría Interna de JASEC, n.° AFC-R-05-2014 del 26 de noviembre de 2015. El informe advierte acerca de la seguridad de recibir ingresos asociados al uso de la Plataforma OSS/BSS para la venta de servicios del negocio de Infocomunicaciones, al registrar una amortización mensual de ¢65 millones en los Estados Financieros al 31 de julio de 2014, sin poder relacionarla con un ingreso.

[13] NIC 36. Párrafo 6. Definiciones: Importe recuperable de un activo o de una unidad generadora de efectivo es el mayor entre su valor razonable menos los costes de venta y su valor de uso.

2.28. Al respecto, mediante oficio n.° GG-188-2017 del 09 de marzo de 2017 la JASEC formuló observaciones al borrador de este informe, y en los puntos n.° 7 y 9 inciso f) señala que los equipos para televisión analógica no pueden ser sujetos de análisis de deterioro individualizado. Por ello, proponen un análisis del deterioro de los activos relativo a toda la red de infocomunicaciones, lo cual considera la unidad generadora de efectivo. Esta observación es respaldada por Contraloría General.

2.29. De conformidad con lo establecido en el párrafo 8 de la Norma Internacional de Contabilidad n.° 36 – Deterioro del Valor de los Activos "El valor de un activo se deteriora cuando su importe en libros excede a su importe recuperable." Asimismo, el párrafo 9 de esta norma señala que "La entidad evaluará, al final de cada periodo sobre el que se informa, si existe algún indicio de deterioro del valor de algún activo. Si existiera este indicio, la entidad estimará el importe recuperable del activo."

2.30. El párrafo 12 inciso e) y g) de la citada norma establece que "Al evaluar si existe algún indicio de que pueda haberse deteriorado el valor de un activo, una entidad considerará, como mínimo, los siguientes indicios:/ Fuentes externas de información […] Fuentes internas de información/ (e) Se dispone de evidencia sobre la obsolescencia o deterioro físico de un activo. […] g) Se dispone de evidencia procedente de informes internos, que indica que el rendimiento económico del activo es, o va a ser, peor que el esperado."

2.31. La UEN de Apoyo atribuye[14] la ausencia de un análisis del deterioro del valor de estos activos, a que el Proceso Contabilizar no tiene documentado un proceso que permita llevar a la práctica dicho análisis. Además, la situación se propicia porque los equipos de la red se mantienen registrados como Obras en Construcción, aunque reúnen características que los clasifica como Propiedades, planta y equipo.

2.32. Además, la UEN de Apoyo indicó que actualmente se está gestionando lo necesario para solventar las limitaciones de recursos de capacitación y acompañamiento técnico-contable, de manera que se pueda verificar la existencia de indicios de deterioro provenientes de alguna fuente externa o interna.

2.33. En consecuencia, se presenta el riesgo de que equipos y programas de la red de infocomunicaciones tengan indicios de deterioro, y con ello se desaprovecha la oportunidad de asegurar que el importe registrado por estos activos no sea superior al valor recuperable o en su defecto de contabilizar con oportunidad eventuales pérdidas. Es así como, el importe en libros de los activos de la red de infocomunicaciones puede estar sobrevaluado.

[14] Oficio n.° UEN-087-2016 del 6 de mayo de 2016 suscrito por la UEN Apoyo, JASEC.

3. CONCLUSIONES

3.1 La apertura del mercado de telecomunicaciones le permitió a la JASEC brindar los servicios de infocomunicaciones en su área de cobertura, invirtiendo recursos en los últimos seis años, con el fin de construir una red de fibra óptica que permitiera automatizar la red de distribución eléctrica y ofrecer servicios de interconexión a mayoristas y minoristas.

3.2 Desde enero de 2015, la JASEC ha mantenido los componentes de la red de infocomunicaciones registrados contablemente como Obras en Construcción y no como Propiedades, planta y equipo, a pesar de que desde esa fecha reúnen las condiciones para la operación y comercialización. Este registro incorrecto se fundamenta en criterios técnicos incongruentes y alejados de la técnica y normativa contable, lo cual posterga la capitalización de dicha red y el reconocimiento de la depreciación y amortización acumuladas de estos equipos y programas, así como, del gasto por estos conceptos.

3.3 Lo indicado, denota una débil gestión en el registro contable de este activo y contribuye a la imprecisión de las cuentas respectivas de los Estados Financieros de la JASEC. A ello, contribuye la falta de análisis de indicios de deterioro del valor de esos activos, el cual resulta impostergable.

3.4 En consecuencia, las debilidades determinadas requieren la atención inmediata de los jerarcas y titulares subordinados, con el propósito de que estas cuentas de los estados financieros muestren su situación financiera con mayor precisión, y sean garantes de la veracidad de la información contable. Esto permitirá a los usuarios de los estados financieros tomar decisiones debidamente informadas y acertadas.

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, se emiten las siguientes disposiciones de acatamiento obligatorio que 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 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 la resolución n.° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.° 242 del 14 de diciembre de 2015, en vigencia desde el 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 no justificado de estas.

AL LIC. GUSTAVO REDONDO BRENES EN SU CALIDAD DE LÍDER A.I. UEN DE APOYO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.4 Determinar el valor de los activos tangibles e intangibles de la red de infocomunicaciones registrados en la cuenta Obras en Construcción, así como los ingresos y gastos de operación registrados en dicha cuenta; acorde con lo establecido por el marco contable Normas Internacionales de Información Financiera, Norma Internacional de Contabilidad (NIC) Propiedades, planta y equipo NIC 16 y Activos intangibles NIC 38. Además, acorde con la NIC 8 Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores, reclasificar para el periodo que concluye al 31 de diciembre 2015, los valores que resulten pertinentes en las cuentas de: Propiedades, planta y equipo, Depreciación acumulada, Amortización acumulada, Gasto por depreciación, Gasto por amortización, Utilidad del periodo y Utilidades acumuladas. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual acredite que esa Administración determinó el valor de los activos, ingresos y gastos, y efectúo los ajustes contables correspondientes, a más tardar el 30 de setiembre de 2017. Ver párrafos 2.1 al 2.25 de este informe.

4.5 Reexpresar los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015, y con base en ello, ajustar la información financiera del 2016 en las cuentas Obras en Construcción, Propiedades, Planta y Equipo, Depreciación acumulada, Amortización acumulada, Gasto por depreciación, Gasto por amortización, Utilidad del Período y Utilidades Acumuladas, acorde con lo establecido en el párrafo 42 inciso a) y b) y 43 de la NIC 8. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual acredite que se efectuó la reexpresión de los Estados Financieros al 2015 y se ajustó lo correspondiente en el 2016, esto a más tardar el 30 de noviembre de 2017. Ver párrafos 2.1 al 2.25 de este informe.

4.6 Elaborar un análisis de deterioro del valor de los activos que conforman la red de infocomunicaciones, y en caso de que exista deterioro registrar la estimación correspondiente, acorde con lo establecido en la NIC 36. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual acredite el análisis solicitado y, si corresponde, el registro del deterioro financiero, a más tardar el 28 de febrero de 2018. Ver párrafos 2.26 al 2.33 de este informe.

MARILYN REBECA RUIZ VALVERDE (FIRMA)
Firmado digitalmente por MARILYN REBECA RUIZ VALVERDE (FIRMA)
Nombre de reconocimiento (DN): serialNumber=CPF-01-1161-0910, sn=RUIZ VALVERDE, givenName=MARILYN REBECA, c=CR, o=PERSONA FISICA, ou=CIUDADANO, cn=MARILYN REBECA RUIZ VALVERDE (FIRMA)
Fecha: 2017.03.27 10:09:22 -06'00'

MIGUEL PEREZ MONTERO (FIRMA)
2017.03.27 10:17:56 -06'00'

DIXIE VANESSA MURILLO VIQUEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por DIXIE VANESSA MURILLO VIQUEZ (FIRMA)
Fecha: 2017.03.27 10:50:56 -06'00'

WILLIAM HARBOTTLE QUIROS (FIRMA)
Firmado digitalmente por WILLIAM HARBOTTLE QUIROS (FIRMA)
Fecha: 2017.03.27 11:30:08 -06'00'

LILLIAM PATRICIA MARIN GUILLEN (FIRMA)
Firmado digitalmente por LILLIAM PATRICIA MARIN GUILLEN (FIRMA)
Fecha: 2017.03.27 13:54:57 -06'00'

ANEXO ÚNICO

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME

Nro. Párrafos	**4.4**		
Observaciones Administración	Se solicita modificar la disposición 4.4 y dar de alta la red de infocomunicaciones a partir del 31 de marzo de 2016, cuando JASEC alcanzó las 4.308 conexiones. También, que para dar de alta los activos pueden requerir un período de prueba pre operativa contable, según el párrafo 17 inciso e) de la NIC 16 y CGR no consideró el Marco Conceptual de las Normas Internacionales de Información Financiera acerca del principio de correlación de ingresos y gastos.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☑	Parcial ☐
Argumentos GR	No se acepta la propuesta de capitalizar e iniciar la depreciación y amortización de los activos de la red de infocomunicaciones al 31 de marzo de 2016, por lo que se mantiene la fecha determinada por la Contraloría General, pues: a) Los 4.308 clientes no forman parte de pruebas pre operativas contables para dar de alta la red de infocomunicaciones, ya que los servicios a estos clientes estaban facturándose comercialmente desde enero de 2015. El periodo de prueba de un activo es cuando se efectúan comprobaciones de su funcionamiento antes de la entrada en operación. Las pruebas técnicas de operación de la red se efectuaron antes de iniciar la comercialización de los servicios de internet y televisión o soluciones de telecomunicaciones, según consta en oficios n.os GIT-318-2014 y GIT-STI-037, y otros citados en el informe y remitidos por esa Administración. Asimismo, el contrato de clientes conectados y facturados suscritos a partir de enero de 2015 señala que JASEC se compromete a proveer al cliente servicios o soluciones de calidad acorde a la normativa y regulación vigente y no evidencia que se informe al cliente encontrarse en un período de pruebas pre operativas. Por el contrario, JASEC se compromete a brindar servicio de calidad que solo se da mediante una red completamente funcional y operando en condiciones plenas. La norma permite incluir como parte del costo de comprobación para el funcionamiento de un equipo, siempre y cuando no esté operando, esto según párrafo 17 inciso e) NIC 16. Sin embargo, el reconocimiento del registro contable del activo como elemento de Propiedades, planta y equipo y su respectivo gasto por depreciación y amortización, no está supeditado a proyecciones de ventas de ese activo, sino más bien al cumplimiento de las condiciones para reconocer un activo y la incorporación de costos directamente atribuibles a este y el momento en que esté disponible para su uso, se encuentre en la ubicación y en las condiciones necesarias para ser capaz de operar, esto de conformidad con el párrafo 7, 20 incisos a) y b) y 55 NIC 16 y párrafo 30 NIC 38). b) En cuanto al principio de correlación de ingresos y gastos del Marco Conceptual de Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), está relacionado con partidas de ingresos y gastos del Estado de Resultados y procura que no se reconozcan ingresos sin estar estrictamente relacionados con los costos que lo generan, o sea no se puede reconocer el ingreso y diferir el costo como parte del activo en el balance. El fin y la esencia de este principio es confrontar el ingreso con el respectivo gasto, para determinar de manera razonable el beneficio neto de esa actividad. Es importante aclarar que el principio de correlación de ingresos y gastos no es una compensación sino más bien una asociación del beneficio neto recibido por el ingreso y el costo que lo originó.		

	Según el párrafo 4.50 del Marco Conceptual de NIIF, la aplicación del proceso de correlación de ingresos y gastos bajo el Marco Conceptual, no permite el reconocimiento de partidas en el balance que no cumplan la definición de activo o de pasivo, en este caso el activo que conforma la red de infocomunicaciones. Para esos efectos, la NIC 16, es la norma que establece el tratamiento contable de la cuenta de activo "Propiedades, planta y equipo", la determinación del valor en libros, cargos por depreciación, amortización y pérdidas por deterioro asociadas a esos activos.		
Nro. Párrafos	**4.6**		
Observaciones Administración	Se aclara que los equipos para el servicio de televisión analógica no pueden ser sujetos de un análisis de deterioro individualizado, pues no cumplen con los criterios establecidos por la NIC 36 Deterioro del Valor de Activos para ser considerados una unidad generadora de efectivo. En su lugar, JASEC propone el análisis del deterioro de los activos sobre la Unidad Generadora de Efectivo que incluye todos los componentes de la red de infocomunicaciones, sea equipos de televisión, planta interna y planta externa, entre otros.		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	Se acepta la propuesta de JASEC pues bien puede esa Administración definir las políticas contables relativas a lo que considera unidad generadora de efectivo, y conforme a los indicios de deterioro determinar si procede el registro de la estimación por deterioro del valor de los componentes que conforman la red de infocomunicaciones, incluyendo los equipos para el servicio de televisión analógica.		
Nro. Párrafos	**4.4**		
Observaciones Administración	En cuanto a la disposición contenida en el párrafo 4.4 que solicita determinar el valor de los activos tangibles e intangibles; ingresos y gastos, se propone pasar la fecha del 28 de abril de 2017 al 30 de setiembre 2017.		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	La fecha de cumplimiento de la disposición se establece al 29 de setiembre de 2017.		
Nro. Párrafos	**4.5**		
Observaciones Administración	En cuanto a la disposición contenida en el párrafo 4.5 que requiere reexpresar los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015 y ajustar la información financiera del 2016, que se amplíe el plazo al 30 de noviembre de 2017.		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	La fecha de cumplimiento de la disposición se establece al 30 de noviembre de 2017.		
Nro. Párrafos	**4.6**		
Observaciones Administración	En cuanto a la disposición contenida en el párrafo 4.6 relativa a elaborar un análisis del deterioro del valor de los activos de los equipos para televisión analógica; y si corresponde, registrar la estimación del deterioro del valor de los activos, la Administración propone pasar la fecha del 31 de agosto de 2017 al 28 de febrero 2018, utilizando el corte de información a diciembre de 2017.		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	La fecha de cumplimiento de la disposición se establece al 28 de febrero 2018. El ajuste a esta disposición considera la elaboración del análisis del deterioro del valor de los activos de la red		

	de infocomunicaciones.		
Nro. Párrafos	**4.5**		
Observaciones Administración	Se propone en la página 3 del borrador de informe modificar el “párrafo 41 y 43 inciso a) y b)” por “párrafo 41 y 42 inciso a) y b)”		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☑	Parcial ☐
Argumentos CGR	Se aclara en el Resumen Ejecutivo y en el apartado de Disposiciones que debe leerse correctamente: párrafo 42 incisos a) y b) y el 43, según el objetivo y alcance de la auditoría y lo comentado en resultados del párrafo 2.1 al 2.25.		
Nro. Párrafos	**Punto 2 Resultados y Conclusión párrafo 3.2**		
Observaciones Administración	La Administración no está de acuerdo con los términos utilizados en el borrador de informe: “inconsistencias” e “incorrecto” pues los registros contables y políticas contables aplicadas han sido congruentes con las NIIF de acuerdo al criterio profesional aplicado, y no han sido objetadas por la Auditoría externa ni la Auditoría interna de la JASEC.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☑	Parcial ☐
Argumentos CGR	Se mantiene el uso de los términos inconsistencia e incorrecto, porque mantener los activos de la red en Obras en Construcción y no como propiedades, planta y equipo, lo cual deriva claramente en una aplicación inconsistente e incorrecta de lo estipulado en las Normas Internacionales de Información Financiera, NIC 16 y NIC 38.		
Nro. Párrafos	**2.22**		
Observaciones Administración	La Administración aclara que en lo relativo a Obras de trabajo de capitalización de la red, si proporcionaron los auxiliares respectivos mediante oficio n.° DFOE-AE-0099 y de manera digital el 21-7-2016 vía correo electrónico del 19-7-2016.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☑	Parcial ☐
Argumentos CGR	No es de recibo el argumento y se mantiene la posición de lo señalado, pues lo suministrado a la CGR es un detalle en formato Excel de los movimientos de transacciones de la cuenta contable Obras en Construcción. Este detalle no sustituye a un auxiliar porque no identifica cada uno de los rubros que compone el activo con un desglose por elementos, que permita llevar un control específico. La carencia de un registro auxiliar de la cuenta Obras en Construcción fue comentado por CGR en el informe n.° DFOE-AE-IF-05-2016.		
Nro. Párrafos	**2.26**		
Observaciones Administración	Se solicita que el título del hallazgo “Deterioro financiero del equipo para televisión analógica” se sustituya por “Deterioro del valor del equipo para televisión analógica” que es conforme con las Normas Internacionales de Información Financiera.		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	Se acepta la sugerencia ante la competencia de la Administración de definir el tipo de deterioro que analizará, a su vez se ajusta el título del hallazgo correspondiente según se comenta en los párrafos del 2.26 al 2.33.		