



26 de enero del 2023  
911-AI-2023-0179

## **SERVICIO PREVENTIVO DE ASESORIA**

Señora  
Elena Amuy Jiménez  
Directora

Cordial Saludo:

**Asunto:** Servicio Preventivo de Asesoría, acerca de Activos cedidos a las Instituciones Vinculadas y Articuladas, en calidad de préstamo de equipo y aplicaciones para su funcionamiento.

---

El servicio preventivo de asesoría, consiste en proveer a la Administración Activa (fundamentalmente al jerarca, aunque no de manera exclusiva, según determine el Auditor) criterios, opiniones, sugerencias, consejos u observaciones en asuntos estrictamente de la competencia de la Auditoría Interna, con la intención de que se conviertan en insumos para la administración activa, que le permitan tomar decisiones más informadas y con apego al ordenamiento jurídico y técnico, sin que se menos caben o comprometan la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna en el desarrollo posterior de sus demás competencias. El servicio se suministra a solicitud de parte o por iniciativa del Auditor Interno. Una vez brindada, las manifestaciones que el Auditor realice mediante ella no tienen carácter vinculante, puesto que es un insumo entre varios para la toma de decisiones.

Es importante indicar que para brindar la presente Asesoría, implica realizar observaciones que previenen lo que legal, administrativa y técnicamente corresponde a un asunto determinado y se brinda a las autoridades correspondientes, que según lo manifestado por la Contraloría General de la República, este tipo de asesorías, se realiza en el entendido que se dan elementos de juicio para la preparación y formación de la voluntad administrativa y además está asesoría no compromete la independencia y objetividad en el desarrollo posterior de ese proceso en cuanto a las demás competencias que la Auditoría puede y debe ejercer en su papel de fiscalizador.



Para realizar la siguiente Asesoría, abordaremos algunos artículos de la Ley N°7566, que le dan legalidad al Sistema de Emergencias 9-1-1, para su operación:

*Artículo N°1: “Créase el Sistema de Emergencias 9-1-1, con cobertura en todo el territorio nacional y adscrito al Instituto Costarricense de Electricidad. Su objetivo será participar, oportuna y eficientemente, en la atención de situaciones de emergencias para la vida, libertad, integridad y seguridad de los ciudadanos o casos de peligro para sus bienes...”.*

En el orden de ideas, para cumplir con su objetivo, el Legislador estableció dentro de dicha Ley, la creación de Unidades de Apoyo, para poder brindar dicho servicio en todo el territorio nacional, estableciéndolo legalmente en el artículo N°6 de la Ley de Cita, cito textualmente:

*Artículo N°6 “Créase, en cada institución integrante de la Comisión Coordinadora, una unidad especializada de apoyo al Sistema de Emergencias 9-1-1. Las funciones de estas unidades constituirán actividades ordinarias de la institución y su objetivo será atender, inmediata y eficientemente, las emergencias que se le reporten, conforme a las directrices emanadas por la Comisión Coordinadora”.*

Asimismo, el Sistema de Emergencias 9-1-1, para poder asistir de equipos a esas instituciones vinculadas para que puedan dar el servicio requerido y lograr alcanzar los objetivos propuestos, se fundamenta en el artículo N°20, que nos señala:

*Artículo N°20 “El monto obtenido por recargos entrará al presupuesto del Sistema de Emergencias 9-1-1 y se utilizará para financiar campañas publicitarias y otras actividades educativas sobre el uso correcto de este Sistema por parte de los usuarios; además, deberá invertirse en mejorar los sistemas de comunicación y enlace con el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja Costarricense, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), las municipalidades de todo el país, la Comisión Nacional de Emergencias, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) y las demás entidades, las instalaciones y el equipo propio, así como de las*



*instituciones adscritas, relacionados directamente con la atención de las llamadas y los reportes de emergencias...”*

Teniendo una claridad de la situación respectiva, procederemos a brindar la asesoría solicitada.

### **NORMATIVA UTILIZADA**

Para la realización de esta Asesoría, se sustentó en las siguientes normativas.

- 1- Plan General de Contabilidad Nacional, versión 2021, sustentadas en NICSP versión 2018.
- 2- Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central y Reforma al artículo 144 del Decreto Ejecutivo N°32988.
- 3- NICSP 17 Propiedad, Planta y Equipo.
- 4- NICSP 13 Arrendamientos.
- 5- R-DR-015 Reglamento para la Gestión de Activos y Equipo Arrendado.
- 6- PL-CC-008 Política para la creación, crecimiento y traslado de despachos del Sistema de Emergencia 9-1-1.
- 7- Ley 7566 Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1
- 8- Normas de C.I. para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE

### **POLITICAS CONTABLES DE LA CONTABILIDAD NACIONAL**

POLITICA CONTABLE	CONCEPTO	Norma NICSP	Referencia, Normativa Técnica y disposiciones adicionales.
1- 96	Bienes Contemplados	NICSP N°17, Párrafos 13, 17 y 52	DGCN

La propiedades, planta y equipo son activos tangibles que posee una entidad para su uso en la producción o suministro de bienes y servicios, para arrendarlos a terceros o para propósitos administrativos; y se espera que serán utilizados durante más de un periodo contable. Los activos contemplados como propiedades, planta y equipo pueden ser, entre otros:



- a) tierras y terrenos;
- b) edificios operativos;
- c) maquinaria y equipos para la producción;
- d) equipos de transporte, tracción y elevación, de comunicación, de oficina, de computación, sanitarios y de laboratorios e investigación, educativos y deportivos, de seguridad orden, vigilancia y control público;
- e) maquinarias, equipos y mobiliarios diversos;
- f) Piezas de repuesto, equipo de reserva y equipo de auxiliar (cuando cumplan con la definición de propiedades, planta y equipo, de lo contrario, se clasifican como inventarios);
- y g) Plantas Productoras.

**Párrafo 13:** Un elemento de la Propiedad, planta y equipo deberá reconocerse como un activo cuando: (a) **es probable que la entidad obtenga futuros** beneficios económicos o **servicio potencial derivados del activo**; y (b) **el costo del activo para la entidad pueda ser medido con suficiente fiabilidad**. (lo resaltado no es del original).

Con relación a esta Política y lo externado por la NICSP 17, Propiedad, Planta y Equipo, se parte que el Sistema de Emergencias 9-1-1, esta cumpliendo con lo que señala dicha política y la NICSP mencionada, es probable que la entidad obtenga futuros servicios potenciales derivados del activo; y el costo del activo para la entidad pueda ser medido con suficiente fiabilidad. Por lo tanto, el equipo cedido en calidad de préstamo a las instituciones vinculadas y articuladas cumplen con estas condiciones que hacen que dichos activos cedidos deban figurar en la cuenta Propiedad, Planta y Equipo de la Institución (9-1-1), la institución posee el control de estos y recibe un servicio potencial derivados del activo.

#### Definición de un activo:

Definición previa	Nueva definición
Un recurso controlado por la entidad como resultado de eventos pasados y de los cuales se espera que los beneficios económicos futuros fluyan a la entidad	Un recurso económico presente controlado por la entidad como resultado de eventos pasados. Un recurso económico es un derecho que tiene el potencial de producir beneficios económicos.

Fuente: IASB



La nueva definición aclara que un activo es un recurso económico, y que los beneficios económicos potenciales ya no necesitan ser "esperados" para que fluyan a la entidad, no necesitan estar seguros o incluso ser probables.

POLITICA CONTABLE	CONCEPTO	Norma NICSP	Referencia, Normativa Técnica y disposiciones adicionales.
1- 51	Clasificación de los arrendamientos Financieros	NICSP N°13, Párrafos 8, 15, 16 y 29	DGCN
1.51.1	Clasificación de los arrendamientos Operativos	NICSP N°13, Párrafos 13 y 17	

### **ARRENDAMIENTO FINANCIERO**

**Párrafo 8:** Un arrendamiento se clasificará como **financiero** cuando transfiera sustancialmente todos **los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad**. Un arrendamiento se clasificará como **operativo** si no transfiere sustancialmente todos **los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad**. (Lo resaltado no es del original).

**Párrafo 15:** Si un arrendamiento es un arrendamiento financiero u operativo depende de la esencia de la transacción y no de la forma del contrato. Aunque los siguientes sean ejemplos de situaciones que, por sí solas o combinadas unas con otras, normalmente conllevarían la clasificación de un arrendamiento como financiero, no es necesario que se den todos estos requisitos para que un arrendamiento sea considerado como financiero:

(a) el arrendamiento transfiere la propiedad del activo al arrendatario al finalizar el plazo del arrendamiento; (b) el arrendatario tiene la opción de comprar el activo a un precio que se espera que sea suficientemente inferior al valor razonable en el momento en que la opción sea ejercitable, de modo que, al inicio del arrendamiento, se prevea con razonable certeza que tal opción será ejercida; (c) el plazo del arrendamiento cubre la mayor parte de la vida económica del activo, incluso en caso de que la propiedad no se transfiera; (d) al inicio del arrendamiento, el valor presente de los pagos mínimos por el arrendamiento es equivalente, al menos, a prácticamente todo el valor razonable del activo objeto de la operación; (e) los activos arrendados son de una naturaleza tan especializada que solo el arrendatario



tiene la posibilidad de usarlos sin realizar en ellos modificaciones importantes; y (f) los activos arrendados no pueden ser fácilmente reemplazados por otro activo

**Párrafo 16:** Otros indicadores que llevarían, por sí solos o combinados unos con otros, a la clasificación de un arrendamiento como de carácter financiero, son las siguientes:

(a) si el arrendatario puede cancelar el contrato de arrendamiento, y las pérdidas sufridas por el arrendador a causa de tal cancelación fueran asumidas por el arrendatario; (b) las pérdidas o ganancias derivadas de las fluctuaciones en el valor razonable del importe residual recaen sobre el arrendatario (por ejemplo en la forma de un descuento por importe similar al valor en venta del activo al final del contrato); y (c) el arrendatario tiene la posibilidad de prorrogar el arrendamiento durante un segundo periodo, con unos pagos por arrendamiento que son sustancialmente inferiores a los habituales del mercado.

**Párrafo 29:** Las transacciones y demás eventos se contabilizarán y presentarán de acuerdo con su esencia y realidad financiera, y no solamente en consideración a su forma legal. Aunque la forma legal de un acuerdo de arrendamiento puede significar que el arrendatario no adquiera la titularidad jurídica sobre el bien arrendado, en el caso de un arrendamiento financiero la esencia y realidad financiera implican que el arrendatario adquiere los beneficios económicos o potencial de servicio derivados del uso del activo arrendado durante la mayor parte de su vida económica, contrayendo al hacerlo, como contraprestación por tal derecho, una obligación de pago aproximadamente igual, al inicio del arrendamiento, al valor razonable del activo más la carga financiera correspondiente.

### **ARRENDAMIENTO OPERATIVO**

**Párrafo 13:** Un arrendamiento se clasificará como **financiero** cuando transfiera sustancialmente todos **los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad**. Un arrendamiento se clasificará como **operativo** si no transfiera sustancialmente todos **los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad**

**Párrafo 17:** Los ejemplos e indicadores contenidos en los párrafos 15 y 16 no son siempre concluyentes. Si resulta claro, por otras características, que el arrendamiento no transfiera sustancialmente todos los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad, se clasificará como operativo. Por ejemplo, este podría ser el caso (a) si se transfiera la propiedad del activo al término del arrendamiento por un pago variable que sea igual a su valor razonable en ese momento, o (b) si existen cuotas



contingentes como consecuencia de los cuales el arrendatario no tiene sustancialmente todos esos riesgos y ventajas.

Según comunicado del Coordinador de Finanzas, el arrendamiento utilizado por el Sistema de Emergencias 9-1-1, para la adquisición de estos arrendamientos del equipo de oficina como computadoras, jet set y otros, se adquieren bajo la modalidad de un Arrendamiento Operativo, el cual no transfiere sustancialmente todos los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad, se deja constancia que no se obtuvo copia del contrato de arrendamiento.

Así las cosas, aunque sean equipos arrendados, el traslado en calidad de préstamo, se sugiere valorar formalizar a parte de los controles existentes, un contrato interinstitucional u otro documento que le permita formalizar el préstamo de esos activos, entre las Instituciones Vinculadas y Adscritas que reciben dicho equipo por parte del Sistema de Emergencias 9-1-1 para estar amparados a que dicho préstamo cuente con un documento legal que mencione todas las cláusulas señaladas en el Reglamento R-DR-015.

### **REGLAMENTO PARA EL REGISTRO Y CONTROL DE BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y REFORMA AL ARTÍCULO 144 DEL DECRETO EJECUTIVO N°32988.**

Aunque este Reglamento, no resulta de carácter vinculante para el Sistema de Emergencias 9-1-1, se puede utilizar como una sana práctica, para el buen uso de los activos institucionales que se dan en calidad de préstamo, por lo que la Administración podría considerar valorar lo que el articulado N°41 de esta normativa ha promulgado.

*“Cuando una institución facilite bienes en calidad de préstamo a otra, dentro de la administración Central, no se modifica cuantitativamente ni cualitativamente el patrimonio del Estado.*

*El jefe de programa a cargo de los bienes a dar de préstamo deberá solicitar la gestión a la UABI, con verificación de lo siguiente:*

- 1. Justificación y motivo del uso o destino que se dará a los bienes por parte del jefe del programa en calidad de préstamo.*
- 2. Levantamiento de la lista del o los bienes en calidad de préstamo, con el detalle de la descripción, número de patrimonio, estado y*



*ubicación de estos; debidamente firmada por el jefe de programa y el responsable a cargo.*

*3. Respuesta de aceptación del jefe de programa de la entidad prestataria.*

***4. Convenio interinstitucional de préstamo donde se establecen las condiciones básicas (responsables de los bienes, números de patrimonio, plazo, valor, condiciones de custodia, uso, protección, entrega y recibido, seguros, pólizas), debidamente firmado por los máximos jerarcas de la entidad responsable de los bienes y la entidad prestataria. Este convenio debe contar con la aprobación interna respectiva. (el resaltado no es del original).***

*a) El funcionario de la UABI de la institución responsable de los bienes recibe la información anterior, una vez efectuada la verificación del cumplimiento de todos los requisitos procede a coordinar con la UABI prestataria, para elaborar un acta de entrega/recibo de los bienes para dar en calidad de préstamo junto con los Jefes de Programa involucrados.*

*b) La UABI procederá a actualizar el estado de utilización del bien en el sistema informático para el registro y control de bienes y remitirá a la DGABCA en forma electrónica, el respectivo expediente, informando sobre lo actuado y donde conste el cumplimiento de los requisitos anteriores.*

Este tipo de préstamos al parecer solo debiera de proceder si así lo contempla un convenio y el contrato entre las partes, mismo que en su contenido velará por los intereses de la Institución y el cumplimiento de las disposiciones que regula el reglamento. Los terceros serán acreedores en términos generales de las responsabilidades asignadas a los custodios en el reglamento y las demás que de forma específica se detallan en el convenio y el contrato suscrito.

Por lo que resulta conveniente sugerirle a la Administración valorar la formalización de un convenio o contrato por el traslado de activos en calidad de préstamos con las instituciones vinculadas y adscritas u otro documento que le permita obtener seguridad jurídica de estos activos, asimismo se fortalece el control y se logra mitigar los riesgos que estos activos pueden generar, que han sido trasladados en calidad de préstamos, sea que la institución los haya adquirido con presupuesto del Sistema de Emergencia 9-1-1 o que sean equipos arrendados.



## **R-DR-015 REGLAMENTO PARA LA GESTIÓN DE ACTIVOS Y EQUIPO ARRENDADO.**

Esta es la normativa interna en que se fundamenta la institución para la Gestión de Activos y Equipo Arrendado, para ceder en calidad de préstamo los activos a las instituciones vinculadas.

Se mencionan ciertos artículos fundamentales para este proceder.

**Artículo 1.** *“Regular la administración de los activos institucionales y establecer las funciones, obligaciones y responsabilidades derivadas del uso, control y gestión de estos, por parte de los funcionarios del 9-1-1 y de las instituciones adscritas, así como de terceras personas”.*

**Artículo 2.** *“Las disposiciones establecidas en el presente reglamento, así como los procedimientos, políticas u otros, aplicables a este, son de acatamiento obligatorio para los funcionarios del 9-1-1 y de las instituciones vinculadas y articuladas, y de cualquier otra persona que de forma directa o indirecta custodie o use algún activo propiedad del 9-1-1, en lo que le competa”.*

**Artículo 3.** “Se definen los siguientes términos y abreviaturas:

**Activo de uso común:** *“todos aquellos activos necesarios para asegurar la continuidad del negocio y que deben ser asignados a un responsable de conformidad con las normas de control interno para el Sector Público, pero que, debido a su ubicación*



*y uso, no es posible ejercer una supervisión directa, ya que se encuentra dispuesto y fuera de su alcance para uso de múltiples funcionarios”.*

*Artículo 37. “El Sistema suministrará, en condición de préstamo a los organismos e instituciones vinculadas y articuladas, aquellos activos autorizados para el correcto funcionamiento de los despachos y así cumplir a cabalidad con las obligaciones que señala la Ley N° 7566 y lo establecido en el “PL-CC-008, Política para la creación, crecimiento y traslado de despachos del Sistema de Emergencias 9-1-1”.*

*Artículo 38. “La asignación de activos a una institución adscrita deberá registrarse a nombre de esta y completar la boleta generada en el ERP “TRASPASO Y/O DESCARGO DE BIENES”, la cual deberá ser firmada por el respectivo representante ante COTEA previo a la entrega de este. Se exceptúa la firma previa en los casos de atención de averías, sin embargo, esta deberá ser firmada posterior a los diez días hábiles de la gestión realizada por Proveeduría”.*

Partiendo de los articulados señalados de la Reglamentación Interna, donde la Institución procede a dar asidero legal, a estos activos en calidad de préstamo a las Instituciones Vinculadas y Adscritas, se describe que dichos activos cuentan con los controles respectivos para ese traspaso, según señalan los siguientes formularios:

1- Boleta de traspaso y/o descargo de bienes, 2- Formulario F-TI-002 (Acta de entrega de equipos y Política PL-CC-008. Lo que no se observa es que la Institución



haya formalizado un convenio o contrato Interinstitucional u otro documento que le permita obtener seguridad jurídica de estos activos, que cuenten con las firmas de aprobación de los Jerarcas de ambas Instituciones (del 9-1-1 y de la Instituciones Vinculadas y Adscritas), donde se evidencie formalmente el préstamo de estos activos.

Lo antes dicho podría estar en disconformidad con lo que nos menciona las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, Normas 4.3 y 4.3.1 Regulaciones para la Administración de Activos, indica lo siguiente:

***Norma 4.3 “Protección y conservación del patrimonio: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual.”***

***Norma 4.3.1 “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, actualizar y comunicar las regulaciones pertinentes con respecto al uso, conservación y custodia de los activos pertenecientes a la institución.***

***Deben considerarse al menos los siguientes asuntos:***

***...c. El control, registro y custodia de la documentación asociada a la adquisición, la inscripción, el uso, el control y el mantenimiento de los activos...”***

Lo anterior, podría estar provocando una debilidad en el manejo del control de los activos. Además, un posible inadecuado traslado de estos activos que se encuentran en calidad de préstamo a las Instituciones Vinculadas y Adscritas, si bien esta Auditoría determinó de que si existen los controles que den veracidad a



dicho acto, hay ausencia de un documento formal y Legal que avale el traslado de esos activos en calidad de préstamo (Contrato-Convenio u otro documento).

### **ASPECTOS A CONSIDERAR**

- 1- Los Activos adquiridos por el Sistema de Emergencias 9-1-1, sea por compra de su presupuesto institucional o por medio de arrendamiento y cedidos en calidad de préstamo a las Instituciones Vinculadas o Adscritas, se sugiere que deben ser registrados contablemente en los Estados Financieros de la Institución, debido a que la Institución posee el control de estos y recibe un servicio potencial derivados de ese activo para el logro de los objetivos propuestos.
- 2- Se le propone a la Administración valorar formalizar un Convenio o Contrato Interinstitucional u otro documento que le permita formalizar el préstamo de esos activos, con la intención de obtener seguridad jurídica de estos , además que cuenten con las firmas de aprobación de los Jerarcas de ambas Instituciones (del 9-1-1 y de la Instituciones Vinculadas y Adscritas), donde se evidencie formalmente el préstamo de estos activos, y que por sugerencia podría ser redactado por la Asesoría Legal de la Institución.
- 3- Se le sugiere a la Administración para la buena toma de decisiones y el logro de los objetivos propuestos, valorar mantener un inventario actualizado de los activos cedidos en calidad de préstamo a las Instituciones Vinculadas y Adscritas (los comprados con presupuestos del 9-1-1 y los que se adquieren en calidad de arrendamiento).

Las observaciones emitidas en la presente asesoría se emiten con la intención de que se conviertan en insumos para la administración activa, y que le permitan tomar



decisiones más informadas y con apego al ordenamiento jurídico y técnico, sin que se menoscaben o comprometan la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna en el desarrollo posterior de sus demás competencias.

Lo anterior, como parte de los servicios preventivos que realiza la Auditoría Interna a la Administración Activa, con el objetivo de que las situaciones descritas sean valoradas para evitar riesgos por la inobservancia de las obligaciones de la Dirección y sus titulares subordinados; para fortalecer el sistema de control interno en la materia que nos ocupa, sin perjuicio de una fiscalización posterior.

Atentamente,  
**Auditoría**

Pedro M. Juárez Gutiérrez  
Auditor

PJG/pjg

📁: Secretarias  
Coord. Gestión Operativa  
Coord. Finanzas