AI-2022-As-06
AI-2022-O-49
17 de Octubre de 2022

Licenciada
Anny Castro Quirós
PRESIDENTA
Junta Administrativa
Museo Nacional de Costa Rica

Referencia: Asesoría AI-2022-As-06 Solicitud de criterio a la Junta Administrativa sobre el Reglamento del Museo Nacional – Decreto N° 11496

Estimada Doña Anny:

Con el gusto de comunicarme con la estimable Junta Administrativa y en atención al acuerdo A-04-1418 del Jerarca remitido mediante oficio JA-2022-O-050 mediante el cual se nos solicita: "que haga una revisión del reglamento vigente que rige en el tema de aprobación de contrataciones administrativas, para promover una modificación en la que se establezca un monto máximo que pueda ser aprobado por la Directora General del Museo Nacional de Costa Rica, sin requerir el visado de la Junta Administrativa", en el uso de mis facultades amparadas en la Ley N° 8292 – Ley General de Control Interno y el Decreto Ejecutivo N° 34424 – Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Museo Nacional de Costa Rica, procedo a emitir la respectiva asesoría.

De previo a emitir criterio se hace la salvedad de que ésta Auditoría Interna, carece de competencia jurídica para "proponer, dar autorización, aprobación y/o visto bueno" a un plan de acción, manuales, reglamentos, formularios o decisiones propias de la Administración Activa. Asimismo, es imperativo ser respetuoso de la competencia y especialidad profesional de cada unidad o Departamento según la materia que se refiera el tema de consulta, por lo tanto, nuestro aporte se circunscribe en un análisis y la emisión de recomendaciones que le permitan enriquecer el control interno y la buena marcha administrativa como valor agregado.

1. ÓRGANO AL QUE SE DIRIGE LA ASESORÍA

JUNTA ADMINISTRATIVA DEL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA

1. HECHO GENERADOR DE LA CONSULTA

Mediante oficio JA-2022-O-050 de la Junta Administrativa del Museo Nacional de Costa Rica se comunica el acuerdo del Órgano Colegiado A-04-1418 que indica:

> ***Solicitar al Sr. Freddy Gutiérrez Rojas, Auditor Interno del Museo Nacional de Costa Rica, que haga una revisión del reglamento vigente que rige en el tema de aprobación de contrataciones administrativas, para promover una modificación en la que se establezca un monto máximo que pueda ser aprobado por la Directora General del Museo Nacional de Costa Rica, sin requerir el visado de la Junta Administrativa.***
>
> ***Acuerdo por unanimidad. (A-04-1418) ACUERDO FIRME***

2. EXPOSICIÓN DE CRITERIOS LIMITANTES DE LA AUDITORÍA INTERNA PARA EMITIR UNA OPINIÓN SOBRE EL FONDO DE LO SOLICITADO EN EL ACUERDO A-04-1418

La inquietud plasmada por el Jerarca en el acuerdo A-04-1418, es una situación que ha sido objeto de análisis por parte del Órgano Colegiado en diferentes oportunidades, siendo las dos últimas veces en el segundo semestre del año 2006 y en el año 2011, ésta última a raíz de una Asesoría de la Auditoría Interna del Museo Nacional de Costa Rica.

Sobre el tema de dar competencia al Director (a) General para aprobar contrataciones administrativas, en ambas ocasiones que fue analizado por el Jerarca, el punto de estudio se enfocó en el tema plenamente jurídico, cual es el análisis de **"LA DELEGACIÓN"**.

En el año 2006, se decidió incluir en la propuesta inicial para modificar el Decreto Ejecutivo N° 11.496 – Reglamento del Museo Nacional, para incluir una delegación similar a la propuesta por el actual Jerarca, de tal manera de que quién ocupe el cargo de Director (a) General pueda asumir la responsabilidad directa y aprobar contrataciones administrativas inferiores a un monto determinado por la Junta Administrativa.

Una vez hecha la propuesta final de modificación del Decreto N° 11.496 y sometida a la evaluación jurídica previo a la firma de la Señora María Elena Carballo Castegnaro – Ministra de Cultura y Juventud, la Asesoría Legal de dicho Ente determinó que era improcedente por cuanto **"no se puede delegar lo delegado".**

Fue así como el Decreto Ejecutivo N° 33.565 del 15 de enero de 2007 que modifica el Decreto Ejecutivo N° 11.496 – Reglamento del Museo Nacional, se emitió sin esa modificación.

Con la anterior exposición se ilustra y justifica que lo solicitado por la Junta Administrativa del Museo Nacional de Costa Rica en el acuerdo A-04-1418 es un tema que debe centrarse en el principio de "**DELEGACIÓN"** y por lo tanto ser analizado desde la expertiz puramente jurídica, competencia ajena al ejercicio profesional de ésta Auditoría.

3. ANÁLISIS DE FONDO

Una vez expuesta y aclarada la limitación de ésta Auditoría Interna para realizar un análisis que es de competencia puramente jurídica, se procede a reiterar los principales elementos de la Asesoría brindada hace ya varios años como valor agregado de nuestra labor consultora.

3.1. ANTECEDENTES

Para el año 2011, ésta Auditoría Interna realizó por segunda vez una asesoría a la Junta Administrativa sobre la necesidad imperante de realizar una modificación total e integral del Decreto Ejecutivo N° 11.496 – Reglamento del Museo Nacional; fue así como en la Sesión Ordinaria de Junta Administrativa del Museo Nacional, celebrada el 05

setiembre del 2011, sesión número mil ciento veintiocho (1128), se expuso y discutió ampliamente el tema consignándose en el acta lo siguiente:

ARTÍCULO VIII: Presentación Sr. Freddy Gutiérrez, Auditor Interno. (Reglamento Orgánico de la Contraloría General de la República). (**SIC**)

Se solicita el ingreso del Sr. Freddy Gutiérrez, Auditor Interno del Museo Nacional de Costa Rica al ser las 10:00 horas.

El Sr. Gutiérrez, realiza una breve presentación del tema sobre el Reglamento Orgánico del MNCR a los señores directivos entre los puntos discutidos se pueden detallar los siguientes:

→ *Objetivo del Reglamento: Establecer la gerencia del documento.*

→ *Naturaleza Jurídica del MNCR: Se referirá al compendio principal de disposiciones jurídicas que rigen y dan competencia a la Institución.*

→ *Marco Estratégico: Comprende la Misión, Visión, Valores y objetivos estratégicos de la Institución.*

→ *Valorar que el Reglamento se oficializará mediante Decreto Ejecutivo, por lo tanto la Visión debe ser a mediano o largo plazo, de manera que no quede desactualizada muy pronto.*

→ *Estructura Orgánica: Se refiere a nuestra estructura organizativa. En el año 2005 se finiquitó un proceso interno muy completo sobre este tema. Se debe valorar si se continúa con la misma estructura o se innova.*

→ *Atribuciones y Funciones:*

- ✓ *Junta Administrativa.*
- ✓ *Auditoría Interna.*
- ✓ *Director General.*

  - ➢ *Departamento de Administración y Finanzas.*
  - ➢ *Departamento de Protección del Patrimonio.*
  - ➢ *Departamento de Historia Natural.*
  - ➢ *Departamento de Antropología e Historia.*
  - ➢ *Departamento de Proyección Museológica.*
  - ➢ *Departamento de Museos Regionales.*

→ *Procesos.*

→ *Disposiciones Finales.*

→ *Mecanismos de coordinación.*

→ *Rendición de cuentas.*

→ *Derogatorias.*

Nivel Superior: Comprende la Junta Administrativa, la Autoría Interna y El Director General y Consejos consultivos temporales integrados por la Junta para objetivos específicos.

Competencias e integración.

→ *Gerencial Ejecutor: Lo comprenden los diferentes departamentos con sus respectivas unidades o divisiones.*

→ *Rendición de cuentas, Competencias, integración y procesos.*

Los procesos corresponden a la descripción sinóptica de los macro procesos, procesos y subprocesos que integran el quehacer institucional.

→ *Mecanismo de Coordinación: Corresponde a la posibilidad o facilidad de operar las diferentes unidades en grupos integrados o de coordinación funcional para facilidad en el logro de los objetivos institucionales.*

→ *Rendición de cuentas: Se refiere a la responsabilidad que tiene la Unidad Administrativa de velar por el cumplimiento y actualización del Reglamento.*

→ *Derogatorias: Se indicará la normativa afectada que quedará sin efecto.*

Es importante tener en cuenta algunas potestades adicionales contenidas en el Decreto 11496 u otras que es imprescindible mantener vigentes.

Los directivos y el Sr. Kandler, coinciden en que se puede analizar el documento elaborado por la Comisión Administrativo Legal en el año 2005. (El resaltado no es del original)

Se retira el Sr. Gutiérrez al ser las 11:20 horas.

3.2. JUSTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA PARA RECOMENDAR LA MODIFICACIÓN INTEGRAL Y TOTAL DEL DECRETO N°11.496 – REGLAMENTO DEL MUSEO NACIONAL

Esta exposición de la Auditoría Interna a la Junta Administrativa, fue una reiteración de otra emitida en el año 2006 y su justificación se basa en la necesidad imperante de dotar a la Institución de un reglamento orgánico cuya función cumple hoy muy deficitaria el Decreto N° 11.496 – Reglamento del Museo Nacional, al cual ya no es posible seguirle poniendo "parches jurídicos" para arreglar algunos temas parciales.

Sobre esta importantísima norma jurídica, lo ideal sería gestionar y tramitar una Ley Orgánica para el Museo Nacional de Costa Rica, sin embargo, ese es un tema de mucha influencia política, su resultado es incierto y de largo plazo. Ante esta situación, fue que ésta Auditoría Interna recomendó en su oportunidad proponer y gestionar un decreto que cumpliera esa función y en ese sentido iba la asesoría.

Las anteriores afirmaciones se sustentan principalmente en:

→ Diferentes disposiciones de ley que rigen la Institución y definen su jerarquía y competencia

→ Reglamento del Museo Nacional – Decreto N° 11496

3.2.1. DIFERENTES DISPOSICIONES DE LEY QUE RIGEN LA INSTITUCIÓN Y DEFINEN SU JERARQUÍA Y COMPETENCIA

A lo largo de estos 135 años de existencia del Museo Nacional de Costa Rica, se han emitido disposiciones de ley que determinan principalmente:

→ Su jerarquía cuya responsabilidad está asignada a la Junta Administrativa y

→ La competencia de ser un centro de investigación, educación, conservación y exposición, en temas de flora y fauna del país, de los minerales de su suelo, así como de sus reliquias históricas y arqueológicas.

Al respecto la Ley N° 1542 del 1 de Julio de 1952 define en sus artículos primero y segundo lo siguiente:

> *Artículo 1°.- El Museo Nacional de Costa Rica es el centro encargado de recoger, estudiar y conservar debidamente ejemplares representativos de la flora y la fauna del país, y de los minerales de su suelo, así como de sus reliquias históricas y arqueológicas, y servirá como centro de exposición y estudio. Con ese objeto, y a fin de promover el desarrollo de la etnografía y la historia nacionales, aprovechará la colaboración científica que más convenga a sus propósitos.*
>
> *Artículo 2°.- El Museo Nacional estará adscrito al Ministerio de Educación Pública, el cual intervendrá directamente en su dirección y administración por medio de una Junta Administrativa, de nombramiento del Poder Ejecutivo.*

Existen otras normativas como la ley de donaciones que además se incluye en su artículo primero dar capacidad jurídicas instrumentales a la Institución (El plural lo define la ley)

> *ARTICULO 1.- Personalidad jurídica. El Museo Nacional es un órgano desconcentrado, con personalidad y capacidad jurídicas instrumentales, adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud, y Deportes.*

Se encuentran además otras disposiciones que amplían las competencias del Museo como las referidas al Patrimonio Nacional Arqueológico y las que le dan la investidura de "Autoridad Científica" en el campo de Historia Natural, éstas entre otras.

3.2.2. REGLAMENTO DEL MUSEO NACIONAL – DECRETO N° 11496

Este decreto es el que determina muy deficitariamente la organización interna actual de la institución.

La anterior afirmación se sustenta en el siguiente análisis.

En el **primer artículo** define en comunión con la ley que la jerarquía del Museo Nacional recae en una **Junta Administrativa** de libre elección por parte del Poder Ejecutivo, define la cantidad de directores, periodos de nombramiento y temas afines.

En su **artículo segundo** se regulan aspectos relacionados con las sesiones de Junta.

Los puestos y responsabilidades de los (as) Directivos (as) se estructuran del **artículo tercero al sétimo**, no obstante, estas responsabilidades están desactualizadas ya que son muy operativas; por ejemplo al Tesorero se le asignan labores sin tomar en cuenta la estructura organizativa actual de la Institución, tal es el caso de contar con una Sección Financiero Contable que lleva a cabo todo lo relacionado con la parte económica y de elaboración de informes como apoyo a la toma de decisiones del Jerarca.

Las principales competencias de la Junta Administrativa se definen en su **artículo octavo** dictando:

> *Artículo 8º—Son atribuciones de la Junta Administrativa del Museo Nacional, las siguientes:*
>
> *1) Aprobar la inversión de los fondos provenientes de donaciones o del Estado, destinados al mantenimiento y administración tanto del Museo Nacional, como de los Museos Regionales, salvo excepción proveniente de norma con rango legal.*
> *2) Aprobar los gastos que se refieran a contrataciones, y llevar a cabo las adjudicaciones que correspondan, excepción hecha de las compras efectuadas por caja chica.*
> *3) Evaluar y aprobar, consultando de previo a las dependencias competentes cuando así lo estime, las solicitudes de autorización para la exportación o traslado dentro del país, de bienes arqueológicos o de aquellos que formen parte del patrimonio cultural en custodia del Museo.*
> *4) Velar por el adecuado cumplimiento de la Ley Nº 6703, Ley de Patrimonio Arqueológico, así como de toda otra legislación actual o futura relacionada con la materia, sin perjuicio de los deberes que correspondan a otras instituciones u órganos.*
> *5) Nombrar y remover a los empleados del Museo, de acuerdo con el Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y demás normativa aplicable.*

6) Elaborar y aprobar proyectos destinados a mejorar la calidad del servicio prestado por el Museo Nacional y los Museos Regionales, así como propuestas que contribuyan al conocimiento de la riqueza cultural y científica del país.
7) Aprobar la programación anual de trabajo que le sea presentada por el Director General del Museo.
8) Fijar las políticas que considere necesarias, para el mejor funcionamiento del Museo Nacional y los Museos Regionales.
9) Presentar anualmente al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, un informe de las actividades realizadas.

(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 33565 del 15 de enero de 2007)

Es importante, por ejemplo, analizar el **artículo décimo tercero** de Reglamento en referencia, ya que determina que el personal del Museo Nacional está compuesto por:

a) Un Director General, que fungirá como ejecutor de los acuerdos de la Junta, representará a ésta en todas aquellas funciones que así lo requieran; elaborará los programas técnicos de la Institución y será el Jefe inmediato de todo el personal del Museo.

b) Un administrador.

c) El personal técnico o especializado (museólogos, museógrafos, arqueólogos, naturalistas, etc.), que se considere necesario para una mejor realización de las actividades del Museo, cuyo nombramiento se hará mediante contratos especiales o el Servicio Civil.

d) El personal administrativo y misceláneo (oficinistas, bibliotecario, conserjes, obreros, etc.) cuyo nombramiento y remoción se harán de conformidad con el Estatuto del Servicio Civil o las disposiciones del Código de Trabajo, cuando no estén previstos en el Estatuto del Servicio Civil.

(Así reformado por el artículo 1° del Decreto Ejecutivo N° 26743, del 11 de febrero de 1998)

Nótese que esta definición no contempla la estructura organizativa actual aprobada por MIDEPLAN, así como el inciso a del supra citado artículo no está acorde con el inciso 4 del artículo 15.

En el **artículo décimo quinto** se definen las funciones y atribuciones del Director General (Definido en masculino por el Decreto).

Las funciones del Administrador definidas en el artículo **décimo sexto** son otras que no contemplan la estructura administrativa actual.

Relacionado en este Reglamento se tienen diferentes criterios y opiniones de la Procuraduría General de la República que podrían ampliar o clarificar algunos temas, tales como:

Artículo: 1
1. Dictamen: 320 del: 28/11/2002
2. Dictamen: 292 del: 20/07/2006

Artículo: 4
1. Dictamen: 320 del: 28/11/2002

Artículo: 8
1. Dictamen: 045 del: 13/03/1991
2. Dictamen: 104 del: 15/05/2000
3. Dictamen: 320 del: 28/11/2002
4. Opinión Jurídica: 033 – J del: 24/02/2003

3.3. OPORTUNIDAD DE MODERNIZAR LA NORMATIVA INTERNA

Del análisis efectuado, se deduce la necesidad imperante y la oportunidad de modernizar la normativa interna que rige al Museo Nacional acorde con la situación actual y las disposiciones de gobierno corporativo.

De conformidad con las necesidades institucionales, una estructura adecuada del Reglamento Orgánico podría ser:

Cada una de las partes se podría desarrollar de la siguiente forma:

Museo Nacional de Costa Rica
Sección Segunda
Atribuciones y Funciones
NIVEL SUPERIOR
Junta Administrativa
Auditoría Interna
Director General
Consejos Consultivos
NIVEL GERENCIAL Y EJECUTOR
Departamentos y Unidades
PROCESOS
Descripción sinóptica de los macroprocesos
COMPETENCIAS, INTEGRACIÓN, PROCESOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Museo Nacional de Costa Rica
Mecanismos de Coordinación
Facilidad de operar las diferentes unidades
1
en grupos integrados o de coordinación funcional
para facilidad en el logro de los objetivos institucionales
Rendición de Cuentas
Responsabilidad que tiene la Unidad Administrativa
2
de velar por el cumplimiento y actualización del Reglamento
Derogatorias
Se indicará la normativa afectada que quedará sin efecto
3
Es importante tener en cuenta algunas potestades adicionales contenidas en el Decreto 11496 u otras que es imprescindible mantener vigentes
DISPOSICIONES FINALES

4. CONCLUSIONES

Es imprescindible modificar integralmente el Decreto Ejecutivo N° 11496 – Reglamento del Museo Nacional de Costa Rica para dotar a la Institución del un moderno Reglamento Orgánico acorde a las condiciones actuales.

Para ello es importante formar una comisión institucional a cargo de la Directora General, con profesionales en las áreas Administrativas, jurídicas, planificación y un representante de cada Departamento u unidad según corresponda, de tal manera que se cree un excelente documento.

Es necesario buscar el momento oportuno para su negociación externa, aprobación y publicación.

5. RECOMENDACIONES

De lo anteriormente expuesto se recomienda al Jerarca:

5.1. Solicitar a la Asesoría Jurídica del Museo Nacional de Costa Rica emitir criterio sobre el acuerdo de la Junta Administrativa A-04-1418 relacionado con el tema de aprobación de contrataciones administrativas enfocando la atención en el principio de **DELEGACIÓN**. **(AI-2022-As-06-1)**

5.2. Analizar la oportunidad de modificar integralmente el Decreto N° 11496 – Reglamento del Museo Nacional para dotar a la institución de una normativa orgánica acorde con las condiciones y necesidades actuales. **(AI-2022-As-06-2)**

6. DISPOSICIONES FINALES

En lo que respecta al presente informe, se tramita conforme lo establecen los artículos 36 37 y 38 de la Ley 8292 – Ley General de Control Interno, el Decreto N° 34424 – Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Museo Nacional de Costa Rica y el Reglamento para la Atención de los Informes de la Contraloría General de la República y de la Auditoría Interna del Museo Nacional de Costa Rica, publicado en la Gaceta N° 242 del 17 de diciembre de 2007.

Nuestro trabajo se realizó de conformidad con las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, R-DC-119-2009 de la Contraloría General de la República y de las Normas Generales de la Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2015).

La validez de la información contenida en este informe impreso queda sujeto a la firma original del Auditor Interno y el sello de la Auditoría Interna del Museo Nacional de Costa Rica, o la firma digital del Auditor Interno si el documento es entregado en forma electrónica.

Cordialmente,

Lic. Freddy Ant. Gutiérrez R. FREDDY ANTONIO GUTIERREZ ROJAS (FIRMA) 2022.10.17 09:01:09 -06'00'

Lic. Freddy Ant. Gutiérrez R.
AUDITOR INTERNO

C Expediente digital
Archivo digital