



AI-2017-As-03

AI-2017-O-49

16 de Agosto de 2017

Licenciada

Ana Cecilia Arias Q

PRESIDENTA

JUNTA ADMINISTRATIVA

Museo Nacional de Costa Rica

Referencia:

AI-2017-As-03 Asesoría sobre la Desconcentración del Museo Nacional de Costa Rica en las políticas y disposiciones del Ministerio de Cultura y Juventud para la unificación de uso del sistema BOS para registros contables

Estimada Presidenta:

Con el gusto de comunicarme con los (as) estimables Directores (as) de la Junta Administrativa, se procede al amparo del punto 1, inciso b del artículo 35 del Decreto Ejecutivo No. 34424 –Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Museo Nacional de Costa Rica, a atender la petitoria de asesoría presentada mediante memorando DGM-029-2017, referente al oficio DM-947-2017 emitido por la señora Ministra de Cultura y Juventud.

I.- ORGANO AL QUE SE DIRIGE LA ASESORÍA

Directores (as) Junta Administrativa del Museo Nacional de Costa Rica



II.- HECHO GENERADOR DE LA CONSULTA

Mediante memorando DGM-029-2017, la Directora General del Museo Nacional de Costa Rica solicita el criterio de la Auditoría Interna referente al oficio DM-947-2017 emitido por la señora Ministra de Cultura y Juventud para hacerlo de conocimiento de la Junta Administrativa.

El documento de la señora Ministra plantea aspectos sobre la obligatoriedad del Museo Nacional de acogerse al uso de su sistema contable, al considerar según su análisis, que está fuera de la desconcentración que goza el Museo Nacional de Costa Rica.

Textualmente en el párrafo final del oficio ministerial expresa:

“Con base en lo expuesto, el Ministerio de Cultura y Juventud puede revisar y sustituir lo actuado, dar órdenes, instrucciones y circulares en todas las demás competencias, dado que al ser el Museo Nacional de Costa Rica un órgano desconcentrado en grado máximo, se encuentra adscrito al MCJ sin estar sujeto a subordinación en cuanto al desarrollo de las competencias desconcentradas, por lo que prácticamente desaparece la relación de jerarquía en cuanto a dichas competencias. En este sentido, si bien el Museo Nacional de Costa Rica se la (sic) ha dado libertad en decidir cómo ejecutar su presupuesto para ejercer su competencia, no se le ha desconcentrado la competencia de fijar su sistema contable.”

III.- ANÁLISIS DE FONDO

Sobre el contenido de la nota de la Señora Ministra de Cultura y Juventud, el análisis de ésta Auditoría se centrará en aspectos de fondo del tema, no así en el reporte de reuniones y otros temas de la empresa contratada que se incluye en el oficio, salvo en lo que a riesgos se refiere.



III.1.- COMPETENCIA SOBRE EL SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD NACIONAL

Sobre este tema es importante señalar que de conformidad con la Ley 8131 - Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y el Decreto Ejecutivo N° 32988 - Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la competencia directa recae en la Contabilidad Nacional como Órgano rector del Subsistema de Contabilidad Pública, definiendo específicamente en el artículo N° 22 del citado Reglamento:

*Artículo 22.—**Unidades Financieras.** En cada órgano componente de la Administración Central, existirá una Unidad encargada de la administración financiera, que dependerá administrativamente de la jerarquía formal del órgano de que se trate, y técnicamente del Ministerio de Hacienda.*

Esta disposición se sustenta desde luego en lo dispuesto por el Legislador en el Título VIII de la Ley 8131 - Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en sus artículos del 90 al 96, de los cuales se resalta lo dispuesto en el 93 que dicta:

ARTÍCULO 93.- Órgano rector

La Contabilidad Nacional será el órgano rector del Subsistema y, como tal, tendrá los siguientes deberes y funciones:

- a) Proponer, al Ministro de Hacienda para su aprobación, los principios y las normas generales que regirán el Subsistema de Contabilidad Pública.
- b) Establecer procedimientos contables que respondan a normas y principios de aceptación general en el ámbito gubernamental. Dentro de este marco, definirá la metodología contable por aplicar, así como la estructura y periodicidad de los estados financieros que deberán producir las entidades.
- c) Velar porque las instituciones del sector público atiendan los principios y las normas mencionados en el inciso anterior.



- d) Asesorar técnicamente a todas las entidades del sector público nacional, en las materias de su competencia.
- e) Llevar actualizada la contabilidad de la Administración Central.
- f) Mantener registros destinados a centralizar y consolidar los movimientos contables.
- g) Preparar cada año el informe correspondiente a la liquidación del presupuesto y el estado de situación del tesoro público y del patrimonio fiscal, para que el Ministro de Hacienda pueda cumplir con lo dispuesto sobre el particular.
- h) Aprobar la terminología y los formularios que deban adoptar las dependencias de la Administración Central para realizar las transacciones que generen registros contables.
- i) Archivar, documentalmente o por otros medios, la información originada en las operaciones de la Administración Central durante un lapso de cinco años.
- j) Proponer su propia organización la cual se determinará y regulará mediante reglamento.
- k) Ejercer todas las demás funciones que deba cumplir en su carácter de rector del Sistema de Contabilidad, así como todas las que le asignen la Ley y sus reglamentos.

Para cumplir con lo establecido en los incisos a), b) y h), deberá contar con la opinión de la Contraloría General de la República, en lo que corresponda.

En lo que respecta al Decreto Ejecutivo N° 32988 - Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la competencia dada a la Contabilidad Nacional como órgano rector del Subsistema de Contabilidad Pública se rige por lo dispuesto en el Título IV que comprende de los artículos N° 119 al N° 135, resaltándose en estas normas el artículo N° 120 que dicta:

Artículo 120.—Órgano rector. La Contabilidad Nacional es el órgano rector del Subsistema de Contabilidad, que estará a cargo de un Contador Nacional y un Subcontador. El Contador Nacional es un funcionario de confianza, cuyo nombramiento lo hará el Ministro de Hacienda, previa consulta con el Presidente de la República.

En su calidad de órgano rector, la Contabilidad Nacional adoptará y emitirá la normativa técnica y disposiciones adicionales que estime pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Subsistema, las que serán sometidas a la aprobación del Ministro, previa consulta a la Contraloría General de la República.



En cumplimiento de esta disposición, en los últimos años la Contabilidad Nacional ha emitido una serie de disposiciones que envía directamente a Ministerios, Entes y Órganos que componen la Administración Pública sobre cómo debe presentar la información contable para la consolidación de datos según las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NIC-SP), los cuales deben responder directamente al Órgano rector, no siendo ajeno a este cumplimiento el Museo Nacional de Costa Rica.

Tal es el caso por ejemplo del documento UCC-007-2017, la unidad de Consolidación de Cifras de la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda indica:

“Que el artículo 93 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos N° 8131 establece que la Contabilidad Nacional será el órgano rector del Subsistema y, como tal, tendrá entre sus deberes y funciones proponer, al Ministro de Hacienda para su aprobación, los principios y las normas generales que regirán el Subsistema de Contabilidad Pública.

*Que el artículo 94 de ese mismo cuerpo normativo, dicta que, las entidades y los órganos comprendidos en el artículo 1 de esta ley, estarán obligados a atender los requerimientos de información de la Contabilidad Nacional para cumplir con sus funciones y de igual manera el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 39665-MH establece que, **todas las instituciones obligadas a proporcionar información contable según el artículo 94 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos deberá hacerlo conforme el medio y las condiciones que establezca la Contabilidad Nacional**, con la finalidad de garantizar que la información que suministran sea de real utilidad para las funciones que compete realizar como lo es la elaboración de los Estados Financieros del Sector Público Costarricense.” (El resaltado no es del original)*

Otro Ejemplo de esta rectoría que se ejerce en forma directa y expresa sobre nuestras Instituciones es la reciente Directriz DGBCA-011-2016/DCN-002-2016 mediante el cual se dictan algunas políticas directas al Sector Cultura.

DIRECTRIZ DGABCA-011-2016/DCN-002-2016

DE: Fabián David Quirós Álvarez FABIAN DAVID QUIROS ALVAREZ (FIRMA) Firmado digitalmente por FABIAN DAVID QUIROS ALVAREZ (FIRMA) Fecha: 2016.11.07 14:02:44 -0500
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Ricardo Soto Arroyo RICARDO SOTO ARROYO (FIRMA) Firmado digitalmente por RICARDO SOTO ARROYO (FIRMA) Fecha: 2016.11.07 14:02:44 -0500
CONTADOR NACIONAL

PARA: Todos los jefes y titulares subordinados de las unidades financieras-contables, encargados de presupuesto, áreas de bienes y proveedurías, administradores, de los órganos desconcentrados y programas del Ministerio de Cultura y Juventud (Sector Cultura).

FECHA: 7 de noviembre, 2016

ASUNTO: LINEAMIENTOS CONTABLES RESPECTO A LA PROTECCIÓN, INVESTIGACIÓN, CONSERVACIÓN, PRESERVACIÓN, RESTAURACIÓN, REHABILITACIÓN, MANTENIMIENTO, EDUCACIÓN Y DIVULGACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO-ARQUITECTÓNICO, SOBRE BIENES INMUEBLES DECLARADOS PATRIMONIO NACIONAL, SEGÚN CORRESPONDA.

De la anterior información se desprende claramente que es el Museo Nacional de Costa Rica el responsable la información financiera que suministre a la Contabilidad Nacional, así como de la razonabilidad de la información contenida en sus registros y expresada en los Estados Financieros.

III.2.- COMPETENCIA DEL MUSEO NACIONAL PARA EJECUTAR SUS RECURSOS

Debido a que este tema fue tratado en detalle en la asesoría AI-2017-As-01 del 10 de Marzo de 2017, se transcribe textualmente lo expuesto en su oportunidad.

De conformidad con la Ley N° 7429 – DONACIONES AL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA, publicada en La Gaceta N° 191 del 7 de octubre de 1994, en su artículo primero se le otorga a la Institución personalidad y capacidad jurídicas instrumentales al dictar:

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.*



Sobre el alcance de este artículo, la Contraloría General de la República mediante criterio N° 7738 del año 2000 analiza y define:

*Recientemente, en la Ley N° 7429 del 14 de setiembre de 1994, Ley de Donaciones al Museo Nacional, en su artículo 1, expresamente se establece que se trata de un órgano desconcentrado con personalidad y capacidad jurídicas instrumentales, adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Queda clara así la naturaleza jurídica del Museo Nacional como órgano desconcentrado (**podríamos decir en grado máximo**) y no como ente descentralizado, y además expresamente se le otorga personalidad jurídica instrumental.*

*Ahora bien, resta definir si esa personalidad y capacidad jurídica instrumental es solo para recibir donaciones (como lo ha interpretado la Asesoría Legal del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes), o si es una personalidad jurídica instrumental reconocida plenamente, no solo para la disposición de los bienes que le donen, sino también para el manejo de los recursos de su propio presupuesto. **Nos inclinamos por la segunda posición.***

*El criterio de este Despacho es que el Museo Nacional es un órgano desconcentrado con personalidad y capacidad jurídica instrumentales, con presupuesto propio, y con competencia para el manejo de sus recursos financieros y de las contrataciones que realice, con la única limitación de que las donaciones que se le autoriza recibir, debe emplearlas “en la expansión y la remodelación de sus instalaciones y cumplan mejor con sus objetivos...”, pero no podría concluirse de modo alguno, que esa capacidad y personalidad jurídica instrumentales sea reconocida legalmente solo para recibir donaciones. La norma es de carácter general y va más allá, no se restringe al recibo de las donaciones. **Debe interpretarse que esta norma (artículo 1) confiere capacidad al Museo Nacional para contratar en forma independiente, ajustándose a los procedimientos y normativa vigente, sus contrataciones administrativas, así como también goza de capacidad para las decisiones que involucren el manejo de su presupuesto (modificaciones y aprobaciones), manteniéndose siempre su condición de órgano adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, procurándose así la uniformidad de políticas y criterios en materia de cultura costarricense.** (El resaltado no es del original)*



En conclusión se tiene que el Museo Nacional de Costa Rica es un Órgano con grado máximo de desconcentración, adscrito al Ministerio de Cultura y Juventud, que cuenta con una personalidad y capacidad jurídicas instrumentales¹ que le permite, no solo la disposición de los bienes que le donen, sino también la gerencia y responsabilidad de los bienes y recursos, así como la administración y responsabilidad de su propio presupuesto, ajustándose al Ministerio de Cultura y Juventud en la uniformidad de políticas y criterios en materia de cultura costarricense. (El resaltado no es del original)

Esta afirmación de la Contraloría General de la República es respaldada por la Procuraduría General de la República en el punto III – C de su criterio 320-2002 del 28 de Noviembre del 2002, en donde además incluye en su análisis:

Por tal razón, todo rompimiento del principio de jerarquía debe estar fundamentado en verdaderas razones de interés general, las cuales deben ser apreciadas por aquellos funcionarios que ostentan la representación popular o tienen la condición del superior jerárquico supremo (artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública). No podemos olvidar, que la desconcentración implica una pérdida de importantes potestades del jerarca, que en una relación normal, le corresponderían a él. Por tal razón, y dejando de lado cuando la desconcentración se decreta mediante ley, es el jerarca quien debe valorar, sopesar y justificar si, en un caso concreto, debe romperse o no la relación jerárquica con el fin de satisfacer, de mejor manera, el interés público.

Dado el carácter excepcional que tiene la figura de la desconcentración, y al afectar uno de los institutos jurídicos más importantes de la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, como es el principio de jerarquía, es lógico y comprensible suponer que el legislador haya establecido que la desconcentración sólo puede operar por ley o por reglamento. Es por ello, que a la Administración Pública no le está permitido utilizar otras vías o alternativas para operar este fenómeno. En este sentido la ley es clara, y al operador jurídico no le queda otro remedio que ajustarse a lo que dispone.

En síntesis, la desconcentración máxima implica que el Ministro de Cultura, Juventud y Deportes no puede avocar las competencias del Museo Nacional, revisar o sustituir lo actuado por sus órganos, ni puede darles órdenes, instrucciones o circulares, de conformidad con el numeral 83 de la Ley General de la Administración Pública.

¹ Nótese en este artículo que el legislador lo define en plural para darle mayor amplitud



III.3.- PARTICIPACIÓN DEL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN 2016CD-000231-0008000001 DEL MINISTERIO DE CULTURA Y JUVENTUD PARA CONTRATAR EL SISTEMA BOS DE LA EMPRESA TECAPRO

Mediante memorando JAM-098-2017, la Junta Administrativa del Museo Nacional de Costa Rica responde a ésta Auditoría que el Museo Nacional **no ha aprobado en ningún momento la participación en la contratación 2016CD-000231-0008000001** por medio del sistema SICOP para contratar el sistema BOS de la Empresa TecApro, generada por el Ministerio de Cultura y Juventud.

Es claro como tal que este proceso ha estado ajeno a la decisión del máximo Jerarca institucional y por lo tanto su compromiso y responsabilidad es limitada u optativa.

III.4.- RIESGOS DEL PROYECTO

Desconociendo esta Auditoría si el Ministerio de Cultura y Juventud realizó la debida evaluación del riesgo del proyecto, algunos aspectos que se expresan en el oficio de la señora Ministra es el hecho de que una sola persona será la responsable de darle soporte a 14 instituciones del Sector, lo que ocasionaría en muchos de los casos un retroceso en el sistema contable actual, el cual es importante de resalta que es el mismo que quiere implementar el Ministerio de Cultura y Juventud, la diferencia radica en obligar al Museo Nacional de Costa Rica a acogerse a la contratación 2016CD-000231-0008000001 por medio del sistema SICOP para contratar el sistema BOS de la Empresa TecApro.

Es importante también traer a colación, que el reporte de la empresa contratada que incluye la señora Ministra en su oficio, se reportan una serie de elementos importantes que están **fuera del alcance de la propuesta** (ver página 6 y 7 del documento).

De obligarse al Museo Nacional de Costa Rica a acogerse a la iniciativa ministerial eleva considerablemente el riesgo por la deficiencia en el soporte técnico, la incertidumbre que todavía existe sobre la residencia del sistema, almacenamiento de datos y el acceso al sistema en forma masiva.



La unidad de Tecnología de Información de la institución ha realizado consultas verbales ante ésta Auditoría sobre la negativa de la empresa TecApro a continuar brindando servicio de soporte técnico debido a instrucciones Ministeriales de proceder de esta manera, hecho que de ser comprobado y materializado debe ser debidamente denunciado ante las instancias correspondientes: Contraloría General de la República y el MEIC.

IV.- CRITERIO DE LA AUDITORÍA

De conformidad con lo analizado en la sección anterior, procedemos a emitir nuestro criterio en el mismo orden en que fueron expuestos.

- ↳ El Ministerio de Cultura y Juventud contrató un sistema contable que es el mismo que desde hace varios años posee el Museo Nacional de Costa Rica, lo que ocasiona una doble inversión de fondos públicos.
- ↳ La rectoría del subsistema de Contabilidad Nacional recae sobre la Contabilidad Nacional y es éste quien emite las políticas contables y disposiciones a las cuales el Museo Nacional de Costa Rica debe responder directamente y sin intermediarios, así se demuestra en una serie de notas y comunicación individual emitida por ambos órganos, pudiendo llevar incluso responsabilidades administrativas por incumplimiento.
- ↳ La competencia y el ámbito de desconcentración que posee el Museo Nacional de Costa Rica son dados por Ley y su cobertura ha sido analizada tanto por la Contraloría General de la República como por la Procuraduría General de la República en criterios N° 7738 del año 2000 y N° 320 del año 2002 respectivamente.
- ↳ La contratación 2016CD-000231-0008000001 por medio del sistema SICOP para contratar el sistema BOS de la Empresa TecApro, es propia del Ministerio de Cultura y Juventud, quedando excluida de responsabilidad el Museo Nacional de Costa Rica al no ser consultado.



- ↳ De acogerse la adhesión del Museo Nacional de Costa Rica al proceso del Ministerio de Cultura y Juventud tal y como está actualmente, podría afectar la razonabilidad de la información contable, así como el cumplimiento de requisitos y plazos para presentar reportes, ello con las responsabilidades que conlleva.
- ↳ Si la empresa TecApro se niega a brindar el respectivo servicio de soporte al sistema, el Museo Nacional de Costa Rica tiene el derecho y la responsabilidad de acudir a las instancias competentes para denunciar el incumplimiento o la negativa.

V.- RECOMENDACIONES

Bajo el análisis sustentado y expuesto, esta Auditoría Interna recomienda al Jefe de la Institución:

- ↳ Instar y justificar ante la señora Ministra de Cultura y Juventud sobre la desvinculación del Museo Nacional de Costa Rica del concurso de contratación 2016CD-000231-0008000001 y la implementación, por cuanto la Institución ya posee ese mismo sistema contable lo que ocasionaría doble inversión de recursos públicos, así como por el riesgo que conlleva el proceso de puesta en marcha tal y como se realiza actualmente, amén de la desconcentración que se posee. **(AI-2017-As-03-1)**
- ↳ De continuar la duda en el Ministerio de Cultura y Juventud sobre la desconcentración del Museo Nacional de Costa Rica en el tema del sistema contable, someter nuevamente el tema ante la Contraloría General de la República. **(AI-2017-As-03-2)**
- ↳ De continuar el Ministerio de Cultura y Juventud con la imposición del uso del sistema contable BOS contratado mediante el proceso 2016CD-000231-0008000001 y la implementación tal y como está actualmente, elevar la consulta a la Contraloría General de la República solicitando criterio sobre la obligatoriedad del Museo Nacional de acogerse a este proceso contractual tomando en cuenta que la Institución ya lo posee. **(AI-2017-As-03-3)**



- ↳ De continuar la empresa TecApro en negarse a brindar servicio de soporte al Museo Nacional de Costa Rica por el sistema contable contratado directamente, elevar la denuncia ante las instancias correspondientes. **(AI-2017-As-03-4)**

VI.- DISPOSICIONES FINALES

Nuestro trabajo se realizó de conformidad con el 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 Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2015).

La validez de la información contenida en el presente 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.

En lo que respecta al presente informe, se tramitará conforme lo establece 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 y los artículos 37 y 38 de la Ley N° 8292 – Ley General de Control Interno.

Quedo a disposición para cualquier consulta al respecto,

Cordialmente,

Lic. Freddy Ant. Gutiérrez R.

AUDITOR INTERNO

Cc: Licda. Rocío Fernández. Directora General (copia digital)
Lic. Marvin Salas H. Jefe, Depto. Administración y Finanzas (copia digital)
Lic. Esteban Quirós V. Jefe Unidad TI (copia digital)
Expediente digital
Archivo digital