

**Al contestar refiérase
al oficio No. 00258**

8 de enero, 2016
DCA-0053

Señora
Querima Bermúdez Villegas
Alcaldesa
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
Atenas, Atenas, Alajuela.
Fax 2446-0483
alcaldia@atenasmuni.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Se deniega autorización solicitada por la Municipalidad de Atenas, para promover una contratación directa concursada, para la adquisición de un sistema de información, para la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), por un monto estimado de ₡53.745.000,00 (cincuenta y tres millones setecientos cuarenta y cinco mil colones exactos).

Nos referimos a su oficio MAT-DASA-588-2015 de 16 de octubre de 2015, recibido por la Contraloría General de la República el día 19 del mismo mes y año, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante oficios MAT-PROV-049-2015 de 5 de noviembre de 2015, MAT-PROV-069-2015 de 18 de noviembre de 2015, MAT-DASA-656-2015 de 20 de noviembre de 2015, y MAT-DASA-00706-2015, recibido este último en fecha 11 de diciembre del 2015, la Municipalidad de Atenas brindó información adicional a solicitudes de información realizadas por este Despacho.

I.-Antecedentes y justificación de la solicitud.

La Municipalidad de Atenas expone como fundamentos de su solicitud los siguientes:

1. Que mediante el decreto ejecutivo denominado "Adopción e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), en el Ámbito Costarricense" (No. 34918 de 19 de noviembre de 2008, publicado en La Gaceta No. 238 del 9 de diciembre de 2008), se dispuso su aplicación "...a todas aquellas instituciones que son regidas por el Subsistema de Contabilidad Nacional, establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 del 18 de septiembre del 2001. Las entidades cuya Ley de creación les confiere un grado de autonomía deberán adoptar e implementar la normativa que más se adapte

a su funcionalidad, con la posibilidad de que estas instituciones y cualquier otra que así lo desee pueda adoptar esta normativa.”(artículo 2).

2. Que el artículo 7 del referido decreto fue reformado mediante el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 36961 del 9 de diciembre del 2011, el cual estipula: *“A partir de la publicación del presente Decreto, las instituciones incluidas en su alcance, deberán continuar realizando los cambios necesarios en sus sistemas contables y en los sistemas informáticos de soporte a los procesos contables, de acuerdo a sus planes de acción y a las directrices que emita la Contabilidad Nacional, con el fin de que a partir de enero de 2016, se proceda a realizar los procesos contables con base en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)...”.*
3. Que mediante acta de sesión ordinaria No. 287 del 1° de febrero de 2010, artículo IV, inciso 7, del Concejo Municipal de la Municipalidad de Atenas, se dispuso que en apego al informe DFOE-SM-8-2009: *“Acoger las recomendaciones implementadas por el Lic. Uriel Delgado Ramírez, Contador Municipal, sobre el marco normativo escogido en las NORMAS INTERNACIONALES CONTABLES DEL SECTOR PÚBLICO (NICSP). A las (sic) enviar dichas recomendaciones a la Contraloría General de la República. Quedando con 5 votos a favor. / DEFINITIVAMENTE APROBADO”.*
4. Que de conformidad con el informe DFOE-DL-IF-21-2012 de 22 de noviembre de 2012, de la Contraloría General de la República, se han realizado avances pero el sistema informático actual ha impuesto limitaciones; informe que dispuso, entre otros aspectos, la aprobación e implementación de un “Manual de Procedimientos Financiero Contable”. Dicho informe indicó que *“En esa Municipalidad se carece de un sistema de contabilidad de base de devengado que responda a los Principios Contables Aplicables al Sector Público...”* (punto 2.8), y se dispuso que, dentro de un plazo de doce meses, la Alcaldía debía *“Implementar un sistema contable con base de devengo, que permita regular el proceso de registro, clasificación y emisión de estados financieros conforme lo establece la normativa que regula esta materia en el sector municipal...”* (disposición 4.9); que el plazo para el cumplimiento de esta disposición se ha ido extendiendo mediante solicitudes de prórroga dirigidas por la municipalidad a la Contraloría, por razones presupuestarias, y que la última prórroga vence en enero del año 2016.
5. Que la Municipalidad de Atenas, ha realizado diversas actividades para implementar las NICSP, entre ellos estudios y cambios para adaptar sus procesos contables. De conformidad con formulario de avance con formato del Ministerio de Hacienda, el municipio tiene un porcentaje de avance del 78% (sin indicación de fecha de la medición del avance).
6. Que el Departamento de Tecnologías de la Información de la Municipalidad realizó un análisis de las herramientas actuales que soportan el registro y las transacciones municipales, emitiendo documento en abril de 2015 mediante el cual se evidencia: **a)** Que la Municipalidad cuenta con dos sistemas informáticos diferentes para llevar los

ingresos y los egresos, los cuales no cumplen con los niveles de eficiencia requeridos; **b)** Que el sistema de egresos no cumple con los nuevos requerimientos para la implementación de las NICSP, carece de eficiencia, disponibilidad, integridad, confidencialidad, y seguridad; y **c)** Que consideran necesario prescindir del sistema de egresos denominado 'SIM' dependiente del IFAM, por ser obsoleto y ser el soporte técnico ofrecido únicamente por una persona para todas las municipalidades.

7. Que el sistema de egresos GÉNESIS, de conformidad con el informe de Ericka Alpízar González del Departamento de Tecnologías de la Información de la Municipalidad de Atenas, de abril de 2015, funciona con un motor base de datos "My SQL", su proveedor es Sistemas Hoteleros Jireh, S.A., y cuenta con los siguientes módulos: recursos, activos, contabilidad, tesorería, cheques, presupuesto, C X P. El sistema GÉNESIS presenta la siguientes ventajas: **a)** interface gráfica, amigable con el usuario; **b)** cuenta con un Gestor Base Datos de naturaleza de software libre, por lo tanto no requiere de licenciamiento; **c)** la base de datos soporta la cantidad de registros que necesita procesar la institución; **d)** este motor de Base de Datos es uno de los más utilizados como solución dentro de entidades de este tamaño por su nivel de eficiencia; **e)** no requiere adquirir nueva infraestructura para soportar la aplicación; permite el escalamiento (integrar nuevos módulos como los Ingresos, por ejemplo). El sistema GÉNESIS presenta los siguientes inconvenientes: **a)** soporte técnico deficiente, acreditado mediante encuestas de satisfacción a los usuarios finales, arrojando un alto nivel de insatisfacción, con reportes reincidentes de fallos y errores en el sistema; **b)** falta de entrenamiento al personal, el cual no se siente satisfecho; **c)** producto no terminado, puesto que el programa presenta con frecuencia errores que ocasionan problemas funcionales, y existen opciones que no es posible utilizar eficientemente; **d)** incumplimiento de acuerdo de servicio, donde el proveedor se comprometió al cumplimiento de condiciones que desatiende por completo, pese a diversos requerimientos por parte de la municipalidad, que en definitiva hacen ver que el proveedor no puede adaptarse a los nuevos requerimientos de la normalización según el "Proceso de Servicios Brindados por Terceros"; **e)** riesgos latentes, que si bien no se ha realizado un análisis profundo o formal para poder reconocer los diferentes escenarios de riesgos, han sido evidentes las debilidades del sistema, como ha sido el quebrando de la integridad, confidencialidad y disponibilidad, principios básicos de un sistema de información; que el proveedor se comprometió verbalmente en marzo de 2015 a cumplir con lo requerido por los usuarios y por el Departamento de Tecnologías de Información.
8. Que el sistema de egresos SIMPC, de conformidad con el informe de Ericka Alpízar González del Departamento de Tecnologías de la Información de la Municipalidad de Atenas, de abril de 2015, es un sistema de información computarizado ajustado al régimen municipal costarricense que permite el registro y control de las transacciones municipales relacionadas con los egresos, cuenta con los módulos de presupuesto, contabilidad, proveeduría, planillas, tesorería, y activo fijo; que si bien el programa funcionaría de forma integrada en cumplimiento de las normas NICSP, aún no es así

según han podido constatar en la Municipalidad del Guarco, y la Municipalidad de Aserri; el proveedor es el Instituto de Asesoría y Fomento Municipal; se hizo una única erogación de un millón de colones para formar parte del convenio; el motor de la base de datos es ACCES. El programa SIMPC presenta las siguientes ventajas: **a)** interface gráfica, amigable con el usuario; **b)** no se debe incurrir en ningún gasto adicional; **c)** capacitación gratuita; **d)** respaldo del IFAM; **e)** algunos módulos del sistema han sido probados con satisfacción en algunos municipios (Aserri y Guarco); **f)** no se deben comprar licencias, únicamente se requiere Acces que viene incluido en el "Office Profesional"; **g)** no se requiere de nueva infraestructura para soportar la aplicación (servidores); y **h)** se recibe acompañamiento en la migración de los datos. El programa SIMPC presenta las siguientes desventajas: **a)** al ser su motor de base de datos Acces, éste carece de robustez, y esto significa que tiene limitaciones en el procesamiento de búsquedas, y en un ambiente corporativo presenta menor estabilidad que en un negocio pequeño que no requiere de alta disponibilidad; **b)** que han consultado al equipo de trabajo del SIMPC y por ahora no tienen planeado ampliar el sistema para cubrir los ingresos; y **c)** en la actualidad no existe un solo municipio que funcione con el sistema al ciento por ciento para poder tenerlo como referencia.

9. El mismo informe de Ericka Alpízar González del Departamento de Tecnologías de la Información de la Municipalidad de Atenas, de abril de 2015, analiza la posibilidad de adquirir un programa ERP (Planeación de Recursos Empresariales), el cual consiste en un software diseñado para empresas en aras de lograr simplificar los procesos contables, financieros y fiscales. Los programas ERP ofrecidos por el mercado son flexibles y soportan la contabilidad principal estándar, previas configuraciones del usuario. Estos sistemas permiten integrar egresos e ingresos, lo cual reduce los tiempos de operación, reduce los riesgos de pérdida de información, evita atrasos en entrega de información, y permite centralizar la información de la entidad. En el mercado existe gran variedad de software tanto propietario como "Open Source" o libre, lo cual requiere de un análisis detallado. En el caso de los softwares adquiridos, denominados 'Propietarios' el programa fuente se compra o se alquila la aplicación; en el caso del software libre, únicamente se paga por su implementación. Quien elabora el informe indica que "La opción más viable para nuestra realidad municipal sería optar por una solución propietaria pero utilizar una base de datos de software Libre, esto para efectos de bajar su costo." Son señaladas las siguientes ventajas: **a)** ahorro a largo plazo, ya que la gestión conjunta del negocio, los procesos, los bienes materiales, los recursos humanos e incluso los clientes, es en sí misma eficiente y permite un ahorro al reducirse los tiempos improductivos por parte de los usuarios; **b)** toma de decisiones, puesto que al centralizarse la información, además accesible de forma amigable, facilita la toma de decisiones en todos los departamentos; **c)** calidad, permite responder las solicitudes de los contribuyentes en un tiempo más reducido, y permite interactuar con los dueños de los procesos internos de la Municipalidad; **d)** seguridad, al estar la información centralizada, con copias de seguridad programadas automáticamente para prevenir cualquier fallo, donde las soluciones en la nube ofrecen mayor seguridad al estar los datos replicados en distintos lugares; **e)** productividad de los empleados,

debido a que al optimizarse la gestión de procesos, se eliminan los trabajos duplicados, se elimina la información redundante, y permite una asignación más clara de las funciones y responsabilidades de los funcionarios; **f)** estandariza la organización, puesto que al hacerse uso de un mismo programa, los usuarios se verían obligados a un accionar similar con orden estricto en los procesos, lo cual incide en buenas prácticas dentro de la entidad; y **g)** impulsa a crecer ordenadamente, puesto que la implementación conjunta permitirá determinar los puntos conflictivos que imposibilitan el crecimiento, aspectos que así podrán ser reforzados. Estos sistemas permiten el escalamiento. Un sistema ERP tiene las siguientes desventajas: **a)** costo de inversión inicial elevado, y asignación de presupuesto; **b)** análisis de infraestructura; **c)** proceso de administración del cambio; **d)** requiere de capacitación y entrenamiento; y **e)** el Departamento de Tecnologías de Información debe enfocar su tiempo en el proyecto mientras es implementado. Alpizar González recomienda implementar este sistema, por constituir un valor agregado a la satisfacción del cliente tanto interno como externo; siendo necesaria la comparación de las distintas opciones que ofrece el mercado; que la Municipalidad cuenta con un sistema de ingresos ya obsoleto pese a ser funcional, y no integrado con el sistema de egresos.

10. Que para la Municipalidad de Atenas es necesario contar con un sistema de información que se adapte a las necesidades reales del municipio; que integre los módulos de ingresos y egresos; que abarque todo el sistema administrativo y financiero; que incluya todos los servicios que ofrece el municipio a sus contribuyentes, y que les permita a estos últimos realizar consultas, estado de sus deudas, pagos de recibos, trámites de permisos, entre otros. Que la implementación del nuevo sistema le permitiría a la Municipalidad facilidad en sus labores, mejorar la disponibilidad y manejo de los recursos, y mejorará la eficiencia en la recaudación de los impuestos. Que con el nuevo sistema se reemplazarían las dos herramientas con las que cuenta el municipio actualmente y que operan de forma separada: el sistema de ingresos 'SIM' y el sistema de egresos 'GENESIS'.
11. Que la Municipalidad de Atenas pretende adquirir un sistema de información municipal integrado, estable, confiable, disponible y confidencial que debe contar con: tecnología de punta en cuanto a lenguaje y base de datos, estar preferiblemente en la nube, integrar módulos y procesos, con conectividad, parametrizable, velocidad de procesamiento, auditable, seguro, con bitácoras de cambios, amigable con el usuario, ágil al realizar consultas, con manuales técnicos y de usuario, escalable, extensible, y eficiente, y que incluya los módulos requeridos por el municipio; el sistema debe contar con los siguientes módulos: de impuesto de bienes inmuebles, de impuesto de patentes, de impuesto sobre las construcciones, de desarrollo urbano, de recaudación, de gestión de cobro, de catastro municipal, de cementerio, de desechos sólidos, limpieza de vías y mantenimiento de parques, de presupuesto, de contabilidad, de tesorería, de recursos humanos, de proveeduría, de auditoría, y de reportes para la gerencia; que el sistema deberá ser instalado y entregado al municipio, e incluirá los programas fuentes, 'scripts', programas objeto, documentación utilizada durante el

desarrollo, diagramas de proceso, gráficos y esquemas de cualquier índoles, y documentación final del usuario; que todo sería propiedad de la Municipalidad de Atenas; que el proveedor deberá realizar la migración de toda la información desde la base de datos actual hacia la nueva base de datos del nuevo sistema de información, debiendo contar con procesos de consolidación y cotejo de datos; el proveedor deberá brindar soporte técnico por un año a partir de que el sistema de información se libera y se deja en funcionamiento de forma correcta; el proveedor deberá brindar capacitación a todos los usuarios finales del sistema de información y deberá brindar capacitación técnica al personal del Departamento de Tecnologías de Información de la Municipalidad de Atenas para realizar transferencia de conocimiento de los procesos y de las guías de instalación, configuración de bases de datos, instalación de componentes y parámetros de aplicación, procesos de respaldo de la base de datos, restauración de los respaldos e instrucción sobre cómo solucionar problemas básicos en caso de falla; y garantía mínima de un año a partir de que el sistema de información entre en funcionamiento.

12. Que la Municipalidad de Atenas tiene actualmente un equipo con las siguientes características: 8 GB de RAM, espacio en el disco duro disponible de 900 GB, y un procesador de 2.40 GHZ; lo cual supera los requerimientos necesarios para la instalación de una base de datos ORACLE o MYSQL (libre). Que el equipo en el cual eventualmente se instalaría el sistema de información tiene una licencia de *Windows Server 2012 estándar*, en tanto que los requerimientos a nivel de software son: *Windows Server 2008 SP2 Standard, Enterprise y Datacenter, Windows Server 2008 R2 SP1 Standard, Enterprise y Datacenter, y Windows Server 2012 Datacenter y Standard*.
13. Que el sistema gestor de bases de datos que podrían adquirir sería ORACLE, SQL SERVER, entre otros, o bien un homólogo de software libre como MYSQL. Que lo anterior podría implicar una inversión en licenciamiento, que podría ser parcial en el caso de algunos gestores. Que en el cartel de licitación concederían prioridad en caso de los SGBD de naturaleza de software libre, preferiblemente MYSQL, y en caso de no ser factible, en el año 2016 tendrían contenido presupuestario suficiente para destinar a cubrir un posible licenciamiento que podría ser de cinco millones de colones. Que la instalación de la base de datos, ya fuese de software libre o con licenciamiento, deberá ser instalada por el proveedor.
14. Que la compra del programa fuente por parte de la Municipalidad, el requerimiento de un año de mantenimiento, y la capacitación adicional solicitada al proveedor para el Departamento de Tecnologías de Información, le permitirá a la Administración lograr independencia tecnológica respecto de proveedores externos, efectuar ajustes y mejoras al sistema de información mediante su propio personal, y en caso de requerirse soporte externo, las opciones podrían ser mayores y no dependientes de un único proveedor propietario del programa fuente.

15. Que la Municipalidad de Atenas, de conformidad con la directriz No.46-H-MICITT (de 9 de abril de 2013, publicada en La Gaceta N° 93 del 16 de mayo de 2013), señala que para efectos de adquisición del objeto contractual contemplará dentro del cartel, específicamente en los parámetros de evaluación, un porcentaje de calificación para el tipo de infraestructura en la nube. Que comparando las opciones de escritorio y en la nube, siempre deben prevalecer los parámetros fijados como necesarios para el objeto contractual.
16. Que la instalación e implementación del sistema integrado de información municipal iniciaría el cuatro de enero de 2016 y finalizaría el 22 de abril de 2017; implementado en cuatro etapas que serían completadas el 25 de enero de 2016 (“Inicio del proyecto”), 16 de noviembre de 2016 (“Capacitación y definición de requerimientos”), 22 de marzo de 2017 (“Capacitación y definición de requerimientos”), y 26 de octubre de 2016 (“Consolidación, implantación y capacitación”); que los pagos serían realizados así: 15% el 15 de enero de 2016, 10% el 11 de marzo de 2016, 5% el 24 de marzo de 2016, 12.50% el 24 de junio de 2016, 22.50% el 16 de noviembre de 2016, 5% el 4 de mayo de 2016, 12.50% el 27 de octubre de 2016, y el 17.50% el 22 de marzo de 2017.
17. Que la Municipalidad cuenta con un presupuesto de cincuenta y tres millones setecientos cuarenta y cinco mil colones exactos (C\$53.745.000,00) para la adquisición de un sistema de información integrado. La Administración aporta certificación de Jorge Antonio Rodríguez Montero, Coordinador de Presupuesto de la Municipalidad de Atenas, número MAT-PRESU-233-2015 de 4 de noviembre de 2015, donde se indica existe disponibilidad de la suma indicada dentro de la línea 5.01.01.5.01.05 referente a “Equipo y programas de cómputo”.
18. Que la Municipalidad de Atenas se encuentra dentro del estrato ‘I’ de conformidad con los límites de contratación administrativa fijados por la Contraloría General de la República para el año 2015, lo cual significa que la compra del sistema de información que se pretende debería tramitarse como una licitación pública. Sin embargo, que los plazos para desarrollar una licitación pública no conviene a los intereses de la Municipalidad por el poco tiempo con que cuenta para implementar los sistemas que permitan cumplir con las normas NICSP.
19. Que la implementación de las normas NICSP es de interés público, porque permitirán un mejor control de la contabilidad de las instituciones estatales, dotando así a la ciudadanía de mejores herramientas para el control de la función pública. Que la diferencia en plazos entre una licitación pública y una contratación pública es considerable.
20. Que con base en las anteriores consideraciones, la Municipalidad de Atenas solicita autorización para hacer uso de un procedimiento de contratación directa concursada, comprometiéndose a publicar un cartel en el cual serían señaladas las condiciones técnicas, financieras y de calidad del bien requerido, además de un sistema de

evaluación de ofertas que permita la selección de la propuesta ganadora de un modo objetivo, garantizando los principios de la contratación administrativa constitucionalmente establecidos. Aportan un cronograma de actividades para el desarrollo del procedimiento de contratación directa, donde los responsables son Ericka Alpízar González de Informática, Alejandro Chaves Suárez de Proveeduría, Christian Arias Guerrero de Legal, y Querima Bermúdez Villegas, alcaldesa. Que el recurso de objeción al cartel y el recurso de revocatoria en contra del acto de adjudicación serían tramitados ante la Administración; y solicitan que el contrato sea eximido de refrendo contralor, quedando sometido a aprobación interna.

II.-Criterio de la División.

De una lectura de lo pretendido por esa Administración, es claro que con la presente gestión pretende se le autorice a contratar de forma directa, la compra de un sistema de información que integre los sistemas de ingresos y egresos de la Municipalidad de Atenas, además de la implementación de otros módulos en conjunto con las bases de datos necesarias para alimentar el sistema; todo con el fin de lograr ejecutar con mayor facilidad las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) que la municipalidad ha decidido adoptar. No obstante lo anterior, la solicitud planteada por la Administración no puede ser autorizada de conformidad con las consideraciones que se pasan a explicar de seguido.

La Municipalidad de Atenas ha indicado en su solicitud de 16 de octubre de 2015, que *“...por los plazos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento para la aplicación de la licitación pública, no conviene a la Municipalidad de Atenas someterse a este procedimiento, debido al poco tiempo con el que cuenta la institución para cumplir con el plazo dado para la implementación de las NICSP.”* (hecho 11, folio 003 del expediente administrativo), en tanto que dicho plazo es enero de 2016 según cita expresa que efectúa la Administración en el hecho 2 de su solicitud (folio 001 del expediente administrativo). Sin embargo, la Municipalidad de Atenas no ha logrado demostrar que el cumplimiento del plazo o la adopción de esas normas a enero de 2016 le sea exigible, con lo cual las razones para optar por una contratación directa en sustitución de una licitación pública no son atendibles.

Efectivamente, el decreto ejecutivo No. 34918 de 19 de noviembre de 2008, denominado “Adopción e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), en el Ámbito Costarricense”, publicado en La Gaceta No. 238 del 9 de diciembre de 2008, dispone en su artículo 2 lo siguiente:

“Ámbito de aplicación del Decreto Ejecutivo: El presente decreto ejecutivo le es aplicable a todas aquellas instituciones que son regidas por el Subsistema de Contabilidad Nacional, establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 del 18 de septiembre del 2001. Las entidades cuya Ley de creación les confiere un grado de autonomía deberán adoptar e implementar la normativa que más se adapte a su funcionalidad, con la posibilidad de que estas instituciones y cualquier otra que así lo desee pueda adoptar esta normativa.”

Para determinar el ámbito de aplicación del decreto ejecutivo, procedemos a revisar el artículo 1° de la ley No. 8131 de 18 de setiembre de 2001, denominada Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, publicada en La Gaceta No. 198 del martes 16 de octubre del 2001, el cual dispone en lo que interesa:

“La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a: ... / d) Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley....”

De la lectura de la normativa anterior, es posible entender que las disposiciones del decreto ejecutivo que obliga a la implementación de las normas NICSP a partir de enero de 2016, no son obligatorias para las municipalidades. Así lo ha entendido la Contraloría General de la República en al menos dos documentos; el primero de ellos es de conocimiento de la Municipalidad de Atenas según cita en el acuerdo de adopción de las normas NICSP, el DFOE-SM-2009 de 30 de junio de 2009, del Área de Servicios Municipales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, donde se ha indicado en el punto 2.1:

“Al respecto, cabe destacar que la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda, como órgano rector en materia contable para el sector público, emitió el Decreto Ejecutivo No. 34918-H, relacionado con la adopción e implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad aplicables al Sector Público (NICSP), el cual no es de acatamiento obligatorio para las municipalidades y concejos municipales de distrito, de conformidad con lo señalado en el artículo 1 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131.

“No obstante, esas normas representan un marco de referencia idóneo para las entidades del sector municipal, máxime que están obligadas por dicha Ley a presentar los estados financieros a la Contabilidad Nacional en formatos que requieren la aplicación de esas normas internacionales. Adicionalmente, dicha dependencia también está apoyando a los gobiernos locales en la implementación de ese marco contable, lo que plantea un panorama favorable para que se adopten las NICSP en el sector municipal.”

El segundo documento emitido por la Contraloría General de la República es el DFOE-ST-0101-2009 (8154-2009) de 11 de agosto de 2009, por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa en oficio dirigido a Contabilidad Nacional, el cual dispone en sus conclusiones:

“1.- Las universidades estatales, municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social están excluidas de la Ley N° 8131, conforme a su artículo 1°, en razón de su especial autonomía constitucionalmente otorgada. Lo anterior con la salvedad ahí

establecida con respecto a los principios de administración financiera del Título II, el régimen de responsabilidades y el suministro de información para los estudios del Ministerio de Hacienda.”

“3.- Como consecuencia de la exclusión de la Ley N° 8131, las universidades estatales, municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, no están sujetas al Subsistema de Contabilidad de esa Ley, y por ende, tampoco a la rectoría de dicho Subsistema, estando obligadas únicamente a suministrar la información contable que requiera la Contabilidad Nacional o en su caso el Ministerio de Hacienda. Por ello, el papel que asume esa Contabilidad se circunscribe específicamente a la coordinación relacionada con ese aspecto, sin perjuicio de la colaboración o asesoría que puedabrindarle a esos grupos institucionales cuando estos así lo requieran.”

“5.- Corresponde a cada entidad definir bajo su régimen jurídico y autonomía, el sistema de contabilidad a adoptar e implementar y consecuentemente, las normas contables con que se registrarán; definición que debe estar debidamente sustentada.”

La Municipalidad de Atenas, en su oficio MAT-DASA-00706-2015 de 11 de diciembre de 2015, en respuesta a solicitud de información adicional de esta División con respecto al fundamento legal de la obligatoriedad del plazo enero 2016 para la implementación de las normas NICSP, ha señalado que ello obedece al informe DFOE-DL-1262-2012 de 22 de noviembre de 2012 de esta Contraloría. Este oficio es remisión del informe DFOE-DL-IF-21-2012 de igual fecha; sin embargo, de la lectura del informe no se desprenden las consecuencias que la Administración señala.

En primer lugar, la Municipalidad de Atenas ha variado el fundamento principal de su solicitud, de modo que inicialmente lo fue el artículo 7 del decreto 34918-2008 (reformado mediante el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 36961 del 9 de diciembre del 2011), al estipular enero de 2016 como plazo para que las Administraciones obligadas por los alcances de la normativa, implementaran las normas NICSP; pese a ello, cerca de dos meses después la Municipalidad de Atenas ha indicado que el fundamento que la obliga a implementar las normas NICSP para enero de 2016 lo es el informe DFOE-DL-IF-21-2012 de la Contraloría, sin siquiera aportar la documentación que demuestre su decir respecto de la vigencia de las prórrogas.

Debe tenerse en consideración que la adopción de las normas NICSP por parte de la Municipalidad de Atenas es parte de una sana administración, sin embargo, los plazos de implementación legales no resultan obligatorios para la referida municipalidad, y por tanto no constituyen un motivo que permita ser valorado para que esta División de Contratación Administrativa autorice un procedimiento de contratación directa concursada en sustitución de un procedimiento licitatorio.

Por otra parte, tampoco ese gobierno municipal ha establecido con claridad, las razones que justificarían apartarse del procedimiento licitatorio correspondiente, con ocasión de los informes de fiscalización elaborados por este órgano y dirigidos a este, especialmente si se

toma en cuenta que al que se hace referencia data del año 2012, tiempo suficiente para haber realizado el procedimiento respectivo, sin que conste adicionalmente, las razones de los atrasos existentes desde ese año a la fecha.

Los párrafos anteriores exponen las razones que conforman el fundamento principal del rechazo de la petición planteada. Sin embargo, de forma adicional debe indicarse que mediante oficio 17961 (DCA-3253) del 8 de diciembre de 2015, esta División de Contratación Administrativa le solicitó información a la Administración acerca de la capacidad instalada para soportar el programa de información que se pretende adquirir, debiendo hacerse referencia en la respuesta –además del hardware propiamente dicho– a los requerimientos del software, según se mencionó en la segunda parte del acápite 12 de las justificaciones de la Administración en el punto primero anterior, sin que se aclarase si estos requerimientos de software que la Municipalidad de Atenas considera son parte de la capacidad instalada necesaria para la carga del nuevo programa, existen o no, ya que únicamente se mencionan los software necesarios, y se menciona el programa que existe actualmente, sin que el nombre de este último coincida con los de la lista de requerimientos.

Por otra parte, en el punto segundo del oficio que requirió información adicional, se solicitó: *“La Municipalidad de Atenas deberá aclarar los alcances de la compra del programa o código fuente, de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Derechos de Autor ...; y en caso de requerir del derecho de adaptar o modificar el programa, o cualquier otro derecho derivado necesario para los fines que ha expuesto, deberá relacionarlo con el tema de la garantía; debiendo aclarar si el requerimiento de que el sistema sea escalable y extensible será efectuado por los funcionarios de tecnologías de la información del municipio, cualquier tercero, o si deberá ser efectuado únicamente por el proveedor, dentro o fuera del período de garantía.”*

Sin embargo, la Administración no detalla qué tipos de derechos se reservará para poder lograr que el sistema sea escalable y extensible, no bastando indicar que los derechos de autor serán respetados, porque lo importante es determinar claramente cuáles son los derechos que tendrá la Administración respecto del programa de información por adquirir, y esto evidentemente no podrá tener lugar una vez adjudicado el objeto contractual.

En el punto tercero del oficio que requirió información adicional, fue solicitado: *“La Municipalidad de Atenas deberá aclarar si dentro del objeto contractual que ha descrito se incluye únicamente el software para el sistema de información, o si se incluye software para la base de datos por adquirir del proveedor...”*.

Respecto de lo cual la Administración ha indicado que buscará un software libre para la base de datos, *“...pero en dado caso de que no sea factible, dentro del presupuesto del próximo año existe contenido presupuestario suficiente que se destinará a cubrir un posible licenciamiento...”*. La respuesta de la Administración deja al descubierto en criterio de este órgano, una falta de previsión que podría causar que una eventual contratación directa (cuya autorización aquí es denegada), no podría en todo caso ejecutarse ante la ausencia de otro procedimiento licitatorio para pagar por el licenciamiento necesario del software de la base de

datos, necesario para lograr el funcionamiento del sistema de información al que se hace referencia en esta petición, en caso de que no sean admisibles modificaciones ulteriores al contrato por tratarse de otro objeto, o que se requiera la participación de un tercer proveedor.

En el punto cuarto del oficio que requirió información adicional, le fue pedido a la Administración que *“...deberán vincular cada elemento del objeto contractual con el cumplimiento de alguna o algunas normas específicas NICSP, basándose en la siguiente tabla:...”* Al respecto, la Administración no respondió a este requerimiento, no ofreciendo siquiera razones para no poder cumplir con lo solicitado.

De conformidad con las anteriores consideraciones, esta División de Contratación Administrativa deniega la solicitud de la Municipalidad de Atenas para contratar de forma directa la compra de un sistema de información, lo anterior sin perjuicio que una vez atendidas las inquietudes señaladas en el presente oficio, la Administración puedan presentar una nueva gestión para su conocimiento.

Atentamente,

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Rolando Brenes Vindas
Fiscalizador

EHL/RBV/PJG/PCM/yhg

NI: 28222, 28240, 29214, 30779, 32190, 32165, 32921, 33038, 34943, 35335.

Ci: Archivo central

G: 2015003523-1