



INFORME N° DFOE-SAF-IF-00014-2017
22 de diciembre, 2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA DE LA REPÚBLICA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS
ACCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE HACIENDA
PARA GARANTIZARSE QUE TODA ACTIVIDAD DE
CONTRATACIÓN SE REALICE POR MEDIO DEL SISTEMA
DIGITAL UNIFICADO DE COMPRAS PÚBLICAS**

2017

CONTENIDO

Página Nro.

RESUMEN EJECUTIVO	
1	INTRODUCCIÓN.....1
	ORIGEN DE LA AUDITORÍA..... 1
	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 2
	ALCANCE DE LA AUDITORÍA 2
	GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA..... 2
	METODOLOGÍA APLICADA 7
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA..... 7
2	RESULTADOS8
	IMPLEMENTACIÓN DE USO DEL SISTEMA SICOP 8
	DEFICIENTE GESTIÓN SOBRE EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL SICOP EN EL SECTOR PÚBLICO 9
	BAJO AVANCE EN EL USO DE LA PLATAFORMA DE COMPRAS PÚBLICAS SICOP POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO..... 12
	NORMATIVA DE USO DEL SICOP: INCONGRUENCIAS ENTRE LO ESTABLECIDO EN LEY N° 9395 Y LOS DECRETOS EJECUTIVOS N° 40270-H Y N° 40538-H EN CUANTO AL USO DE MEDIOS FÍSICOS PARA TRAMITAR PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, Y PLAZOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA Y DE LOS VÍNCULOS EN PÁGINAS WEB 16
	MODELO DE COBRO TARIFARIO DEL SICOP: EXISTENCIA DE DIVERSOS ESQUEMAS TARIFARIOS Y NECESIDAD DE EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO ESQUEMA 18
	PERSISTENCIA EN EL USO DE PLATAFORMA COMPRARED PARA REALIZACIÓN DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA 21
	AUSENCIA DE VALORACIÓN DE RIESGOS PARA LA OPERACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SICOP 22
3	CONCLUSIONES23
4	DISPOSICIONES24
	AL SEÑOR HELIO FALLAS VENEGAS EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 25
	AL SEÑOR FABIÁN DAVID QUIRÓS ÁLVAREZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA Y RECTOR EN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS APLICADOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 25
5	ANEXO 128

OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA SOBRE LAS ACCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE HACIENDA PARA GARANTIZARSE QUE TODA ACTIVIDAD DE CONTRATACIÓN SE REALICE POR MEDIO DEL SISTEMA DIGITAL UNIFICADO DE COMPRAS PÚBLICAS	28
---	----

CUADROS

Cuadro 1 Monto adjudicado en firme en SICOP, según institución Enero 2016 - Agosto2017	5
Cuadro 2 Cantidad de procedimientos adjudicados en firme en SICOP según institución Enero 2016 - Agosto2017.....	6
Cuadro 3 Montos adjudicados en firme en SICOP según objeto del gasto Enero 2016 - Agosto2017	7
Cuadro 4 Cantidad de procedimientos transmitidos vía Web Services al SIAC de la CGR, según plataforma de transmisión institucional 2016-Agosto 2017	14
Cuadro 5 Justificación de compras por medio de CompraRed, posteriores a la fecha prevista de su cierre	22

GRÁFICOS

Gráfico 1 Porcentaje de adjudicación en firme en SICOP, según procedimiento Enero 2016 - Agosto2017	5
Gráfico 2 Línea de tiempo: Acciones realizadas por la DGABCA 2016-2017	10
Gráfico 3 Avance de implementación del SICOP en instituciones del Sector Público.....	13
Gráfico 4 Opinión de las entidades consultadas, sobre el proceso de negociación con RACSA.....	15
Gráfico 5 Esquemas de cobro del SICOP	19

RESUMEN EJECUTIVO***¿Qué examinamos?***

La auditoría tuvo como propósito evaluar las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para garantizarse que toda actividad de contratación se realice por medio del Sistema digital unificado de compras públicas, conforme lo establecido en la Ley N° 9395 publicada el 13 de setiembre de 2016. El periodo de estudio fue de 2016 al primer semestre de 2017, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

Las compras públicas tienen un efecto directo sobre el bienestar de la población, al proveer insumos, bienes o servicios para la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Aunado al impacto que este gasto tiene sobre la actividad económica, en un contexto de apremio de las finanzas públicas, las compras públicas electrónicas gubernamentales realizadas en un sistema unificado se constituyen en un mecanismo que genera transparencia, y promueve los principios de eficiencia, eficacia, igualdad y libre competencia, establecidos en la Ley de Contratación Administrativa. De esta forma, las adquisiciones realizadas por medio de un sistema electrónico unificado, contribuye a la rendición de cuentas públicas y a mejorar la eficiencia de la función de compras, generando ahorros de costo y tiempo. Organismos internacionales han estimado que la unificación de las compras públicas generaría ahorros del orden del 1,4% del PIB.

¿Qué encontramos?

*Al 13 de setiembre de 2017, fecha impuesta por la Ley N° 9395 para la **incorporación de toda la actividad contractual al Sistema digital unificado de compras públicas**, un 35,8% de las entidades públicas se encontraban utilizando el SICOP completa o parcialmente, (118 entidades -la Administración Central y 49 instituciones fuera de ésta-), quedando pendiente un 64,2%, según lo indicado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA). Adicionalmente, en la auditoría se determinó de una consulta realizada a instituciones del Sector Público que indicaron utilizar el sistema SICOP, que un 82% aún realiza compras por otros medios o plataformas, en el periodo de enero a agosto de 2017.*

El proceso que lideró la DGABCA para garantizarse que toda actividad de contratación se realice por medio del Sistema digital unificado de compras públicas ha sido lento e insuficiente para lograr el resultado esperado. Transcurrieron casi 5 meses a partir de la aprobación de la ley para que la DGABCA realizara una primera acción inicial para contactar a las instituciones y solicitar información para evaluar el esfuerzo de implementación e ingreso al SICOP y aún no cuenta con la totalidad de las respuestas. El Plan de Fortalecimiento de Compras Públicas de la DGABCA de marzo de 2017, establece un horizonte de implementación de 36 meses, sin considerar, entre otros, un detalle de actividades, responsables y período de ejecución.

*Se presentan además **incongruencias entre lo establecido en Ley N° 9395 y los Decretos Ejecutivos N° 40270-H y N° 40538-H**, ya que estos últimos facultan el uso de medios físicos cuando la Ley N° 9395 define que todo el proceso de contratación administrativa debe realizarse de forma digital, y se otorga cuatro años para que aquellas*

instituciones que no tienen página web, contraten los servicios requeridos, cuando el transitorio de la Ley N° 9395 sólo otorgaba un año para cumplir con las obligaciones establecidas y seis meses de prórroga con autorización del ente ejecutor.

*En la auditoría se determinó la existencia de una diversidad de esquemas tarifarios para el uso del Sistema Integrado de Compras Públicas. Al respecto, la DGABCA avaló recientemente un **modelo tarifario** para la implementación del SICOP, el cual deberá ser evaluado periódicamente de tal forma que se promueva la universalización del uso del sistema bajo principios de eficiencia y eficacia y que permita su sostenibilidad.*

*También se determinó que pese a haberse declarado el cierre de la **plataforma CompraRed**, esta se utilizó en 115 procesos de contratación entre enero 2017 y el 20 de junio de 2017, dado que no se ha cumplido con su cierre operativo para nuevos procedimientos, lo cual no permite contar con un solo sistema centralizado de compras públicas.*

*Finalmente la DGABCA no cuenta con una **matriz de valoración de riesgos** asociada a la implementación del SICOP, lo que no le permite contar con un monitoreo de eventuales riesgos que pueda enfrentar la implementación del sistema y su gestión de riesgo institucional apegada a los parámetros normativos.*

¿Qué sigue?

En el presente informe se giran disposiciones al Director General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa para que diseñe e implemente acciones concretas que aseguren el uso único, centralizado y para todas las compras públicas, del sistema digital unificado de compras públicas por parte de todo el Sector Público; así como que se asegure la existencia de un vínculo en todas las páginas web institucionales a la página del Sistema digital unificado de compras públicas para acceso ciudadano; proponga al Ministro de Hacienda ajustes específicos al Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa de manera tal que mantenga coherencia con la Ley N° 9395; evalúe periódicamente la aplicación del modelo tarifario, de tal forma que se promueva la universalización del uso del sistema bajo principios de eficiencia y eficacia y que permita su sostenibilidad, y además realizar las modificaciones contractuales y normativas que correspondan; elimine la posibilidad de que los nuevos procedimientos de contratación administrativa se realicen en la plataforma CompraRed por parte de las instituciones, de manera tal que se limite a ser una plataforma de consulta de procesos de contratación administrativa históricos; y elabore la matriz de valoración de riesgos de la implementación y funcionamiento del SICOP. Finalmente, se giran disposiciones al Ministro de Hacienda para que valore la propuesta y gestione la publicación del ajuste al Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, remitida por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.



INFORME N° DFOE-SAF-IF-00014-2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS ACCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE HACIENDA PARA GARANTIZARSE QUE TODA ACTIVIDAD DE CONTRATACIÓN SE REALICE POR MEDIO DEL SISTEMA DIGITAL UNIFICADO DE COMPRAS PÚBLICAS

1 INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica, N° 7428.
- 1.2. Las compras públicas tienen un efecto directo sobre el bienestar de la población, al proveer insumos, bienes o servicios para la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Aunado al impacto que este gasto tiene sobre la actividad económica, en un contexto de apremio de las finanzas públicas, las compras públicas electrónicas gubernamentales realizadas en un sistema unificado se constituyen en un mecanismo que genera transparencia, y promueve los principios de eficiencia, eficacia, igualdad y libre competencia, establecidos en la Ley de Contratación Administrativa. De esta forma, las adquisiciones realizadas por medio de un sistema electrónico unificado, contribuye a la rendición de cuentas públicas y a mejorar la eficiencia de la función de compras, generando ahorros de costo y tiempo.
- 1.3. El Informe sobre Gasto Público de Costa Rica, elaborado por el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, emitido en el año 2009, comparó los costos reales con el precio posible de haberse utilizado mejores técnicas de compra, donde se determinó que el ahorro anual, potencial del sector público de Costa Rica fue estimado entre 300 y 430 millones de dólares, equivalente aproximadamente a 1,4% del PIB, al respecto señaló: *“El ahorro provendría de unificar las compras, utilizar subastas invertidas, fijar estándares para una más adecuada relación entre requerimientos y propósitos, establecer referencias para los catálogos de servicios y aprovechar los contratos marco.”*

- 1.4. Por lo anterior, el legislador aprobó la Ley N ° 9395: *"Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N ° 7494, Contratación Administrativa"*, publicada en la Gaceta 176 del 13 de setiembre de 2016, en la cual se estableció que *"Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas. Dicho sistema de gestión será único y centralizado y su administración estará a cargo del Poder Ejecutivo. El sistema deberá reproducir toda la información relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras."*
- 1.5. Adicionalmente, en la Encuesta Nacional de Percepción sobre la Transparencia 2016¹, realizada por la Contraloría General de la República (CGR) en febrero de 2016, se consultó a proveedores del Estado sobre la percepción de la transparencia en las etapas de la contratación administrativa y los sistemas electrónicos de compra. Al respecto, el 81% opinó que el uso de un sistema de compras electrónico hace más transparente el proceso de compras, y el 95% está de acuerdo en que exista un único sistema electrónico de compras para todo el Sector Público. Lo anterior indica que el ciudadano percibe que los procesos de adquisiciones del Sector Público requieren de una efectiva y oportuna gestión, orientada a su fortalecimiento.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.6. Evaluar las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para garantizarse que toda actividad de contratación se realice por medio del Sistema Digital Unificado de Compras Públicas.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.7. En la auditoría se evaluaron las gestiones realizadas por el Ministerio de Hacienda para garantizarse que toda la actividad de contratación administrativa se realice por medio del Sistema Digital Unificado de Compras Públicas, en los períodos 2016 y primer semestre de 2017, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

Antecedentes

- 1.8. En el año 2008, la Contraloría General emitió el informe N° DFOE-SAF-13-2008 donde se evidenció la ausencia de una única rectoría que rigiera el sistema de contratación, así como la dispersión de esfuerzos y recursos en

¹ El objetivo de la encuesta era dar a conocer la opinión de la ciudadanía y de los oferentes a la Administración sobre el tema de la transparencia.

el desarrollo de aplicaciones para compras públicas. Se dispuso en ese momento al Consejo de Gobierno la valoración de los sistemas de compras electrónicas en desarrollo o en operación en la administración centralizada y descentralizada.

- 1.9. Posteriormente, en el año 2010, mediante la emisión por parte del Ministerio de Hacienda del Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas, éste Ministerio realizó una evaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas, por medio de la metodología OECD/DAC², bajo el apoyo del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, donde se señaló la falta de un portal único con toda la información de adquisiciones del país y con pleno acceso público³. En ese mismo año, se creó mediante Decreto Ejecutivo N° 36242-MP-PLAN el Sistema Electrónico de Compras Públicas “Mer-link”. Esta plataforma fue desarrollada bajo la dirección de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital.
- 1.10. En el año 2012, la Contraloría General mediante Informe N° DFOE-IFR-IF-5-2012, apuntó nuevamente la coexistencia a nivel nacional de varios sistemas y rectorías para apoyar diferentes procesos de compras que no habían logrado esfuerzos uniformes e integrados, destinando cuantiosos recursos a nuevas soluciones en esta materia, por lo cual se recomendó a la Presidencia de la República, integrar y unificar las múltiples plataformas que apoyan los procesos de compras.
- 1.11. A partir de lo anterior, en 2013 el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 37943-H-MICITT, mediante el cual se creó el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central y derogó el Reglamento para la Utilización de CompraRed⁴ (Decreto N° 32717). Además, se señaló la utilización de “Mer-Link” como plataforma tecnológica base.

² La metodología “constituye una herramienta analítica de autoevaluación, orientada a diagnosticar la calidad y efectividad de los sistemas nacionales de adquisiciones, cotejándolas con las mejores prácticas internacionalmente en materia de contrataciones públicas... tiene como objetivos fundamentales analizar el sistema de adquisiciones públicas en todos sus componentes legales, institucionales, procedimentales, de control, transparencia, supervisión y funcionamiento, así como identificar eventuales riesgos vinculados con el proceso de adquisiciones, la competitividad y el desempeño del sector privado y en particular desarrollar planes de acción y mejoramiento.” Página 5.

³ En 2015 dicha evaluación fue actualizada y se externó nuevamente que no existía un sistema que concentrara toda la información de las adquisiciones del sector público, señalando la necesidad de realizar la contratación pública en un solo sistema digital de uso común y obligatorio para todo el sector público.

⁴ Este sistema fue establecido por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa en el año 2001, cuya utilización luego fue normalizada con la emisión del Decreto Ejecutivo N° 32717, publicado en La Gaceta N° 204 del 24 de octubre del 2005, titulado “Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales CompraRED”. (Párrafo 1.17 Informe DFOE-SAF-IF-16-2014).

- 1.12. La Contraloría General, mediante Informe N° DFOE-SAF-IF-16-2014⁵ del 15 de enero de 2015, auditó la implementación del Decreto N° 37943-H-MICITT anteriormente mencionado y dispuso al Ministro de Hacienda, finiquitar la implementación de la plataforma única de compras electrónicas. Además le recomendó presentar a la Presidencia de la República, una propuesta de ajuste al ordenamiento jurídico que hiciese obligatorio el uso del Sistema para todas las entidades del Sector Público y que tomase en cuenta las iniciativas ya presentadas en la corriente legislativa.
- 1.13. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo N° 38830-H-MICITT⁶ la Administración, instaura el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central, para la tramitación de procedimientos de contratación administrativa, donde establece que RACSA, proveerá al Estado la plataforma tecnológica que servirá de base para el SICOP.
- 1.14. En agosto de 2016 se aprobó la Ley N° 9395: *"Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N° 7494, Contratación Administrativa"*, publicada en la Gaceta 176 del 13 de setiembre de 2016, en la cual se estableció que *"Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas. Dicho sistema de gestión será único y centralizado y su administración estará a cargo del Poder Ejecutivo. El sistema deberá reproducir toda la información relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras."*
- 1.15. Finalmente, el Decreto N° 40538-H establece que la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del Ministerio de Hacienda, ejercerá la rectoría en el uso de medios electrónicos aplicados en materia de contratación administrativa.

Compras del Estado y estadísticas de SICOP

- 1.16. En el año 2016, las instituciones del Sector Público realizaron compras por $\text{¢}4$ billones⁷ (sin contemplar compras por concepto de factura petrolera), que representan el 13% del PIB. Adicionalmente, para ese mismo año se reportó en el SICOP para ese período un monto adjudicado en firme de compras por $\text{¢}599.345$ millones.

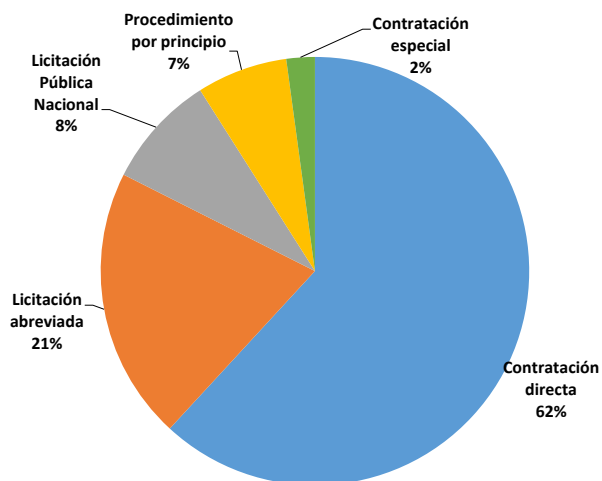
⁵Se dispuso al Ministro de Hacienda, finiquitar la implementación de la plataforma única de compras electrónicas. Al respecto mediante Certificación DGABCA-NC-031-2016, la DGABCA informó que las entidades de la Administración Central, bajo rectoría de ese Ministerio, se encontraban desde el pasado 1 de julio de 2016, publicando sus procedimientos de contratación administrativa en la plataforma SICOP.

⁶ Publicado en la Gaceta N° 19 del 28 de enero de 2015.

⁷ Memoria Anual 2016 de la Contraloría General de la República, sección 3.5 Gestión de las Adquisiciones y Compras Públicas.

- 1.17. Para el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de agosto de 2017, se han adjudicado en firme compras por aproximadamente, $\text{¢}1,25$ billones por medio de SICOP.

Gráfico 1
Porcentaje de adjudicación en firme en SICOP, según procedimiento
Enero 2016 - Agosto 2017



Fuente: Elaboración propia con base en reporte de base de datos del SICOP remitida mediante oficio N° DGABCA-0621-2017 del 26/9/2017.

- 1.18. Las instituciones públicas que mayores montos han adjudicado en firme, por medio de SICOP, entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de agosto de 2017, son las siguientes:

Cuadro 1
Monto adjudicado en firme en SICOP, según institución
Enero 2016 - Agosto 2017

Institución	Monto en millones ¢	Estructura %	Acumulado
Instituto Costarricense de Electricidad	365.314	29,2%	29,2%
Consejo Nacional de Vialidad	192.345	15,4%	44,5%
Ministerio de Hacienda	159.005	12,7%	57,2%
Instituto Nacional de Seguros	64.465	5,1%	62,4%
Junta Administrativa del Registro Nacional	45.296	3,6%	66,0%
Banco Central de Costa Rica	23.297	1,9%	67,8%
Consejo de Seguridad Vial	21.755	1,7%	69,6%
Resto	381.138	30,4%	100,0%
Total	1.252.616	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la base de datos del SICOP remitida mediante oficio DGABCA-0621-2017 del 26/9/2017.

- 1.19. Obsérvese, que actualmente 7 instituciones concentran el 69,6% de los montos adjudicados por medio de SICOP, donde el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) asume la posición más importante, representando el 29,2% del total del monto adjudicado.
- 1.20. En términos de cantidad de procedimientos con adjudicación en firme, el ICE tramitó el 22% del total de dichos procedimientos, lo cual se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Cantidad de procedimientos adjudicados en firme en SICOP según institución
Enero 2016 - Agosto 2017

Instituciones	Cantidad de procedimientos con adjudicación en firme	Estructura %
Instituto Costarricense de Electricidad	18.801	22,0%
Patronato Nacional de la Infancia	3.766	4,4%
Municipalidad de Buenos Aires	2.338	2,7%
Municipalidad de San José	2.274	2,7%
Instituto Nacional de Seguros	2.268	2,6%
Municipalidad de Alajuela	2.161	2,5%
Ministerio de Justicia y Paz	2.065	2,4%
Compania Nacional de Fuerza y Luz	1.920	2,2%
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	1.919	2,2%
Tribunal Supremo de Elecciones	1.815	2,1%
Resto de instituciones	46.268	54,1%
Total	85.595	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la base de datos del SICOP remitida mediante oficio DGABCA-0621-2017 del 26/9/2017.

- 1.21. Ahora bien, de las compras por ₡1,25 billones en el periodo ya citado, específicamente, el 14,4% de los montos adjudicados en firme corresponde a “Mantenimiento de vías de comunicación”, seguido de “Bienes intangibles” (10,7%) y “equipo de comunicación” (6,8%). Al respecto destaca que en 6 categorías de gasto se concentra alrededor del 50% de los montos adjudicados, según se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 3
Montos adjudicados en firme en SICOP según objeto del gasto
Enero 2016 - Agosto 2017

Partida	Monto adjudicado en millones de ¢	Estructura %
Mantenimiento de vías de comunicación	180.549	14,4%
Bienes intangibles	133.937	10,7%
Equipo de comunicación	85.531	6,8%
Equipo y programas de cómputo	78.009	6,2%
Repuestos y accesorios	76.334	6,1%
Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información	70.983	5,7%
Resto de rubros	627.274	50,1%
Total	1.252.616	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en reporte de base de datos del SICOP remitida mediante oficio DGABCA-0621-2017 del 26/9/2017.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.22. La auditoría se realizó de acuerdo con lo establecido en el Manual sobre Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y con el Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República. Se realizaron consultas a la DGABCA, a RACSA, y entrevistas con funcionarios de esas dependencias. Adicionalmente, esta Contraloría General realizó consultas a instituciones del Sector Público sobre aspectos relacionados con el proceso de implementación del SICOP⁸.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.23. En reunión efectuada el 7 de diciembre de 2017 en la DGABCA, se expusieron los principales resultados de la presente auditoría a los siguientes funcionarios del Ministerio de Hacienda y RACSA: Fabián David Quirós Álvarez (Director de la DGABCA), Luis Segura Amador (Subdirector de la DGABCA), Jeannette Leveridge Earle (Directora de Fiscalización de Adquisiciones y Registro de Bienes de la DGABCA), Roy Durán Lizano (Coordinador Sistema Integrado de Compras Públicas de la DGABCA), Ronald Bustamante Ballesterero (Jefe de la Unidad de Investigación y Desarrollo de la DGABCA), Francisco Calvo Bonilla (Gerente General de RACSA), Gustavo Morales Chacón (Jefe de Departamento de Proyectos de RACSA), Ronald Fernández Romero (Subdirector General de la Auditoría

⁸ Se seleccionaron 43 instituciones por medio de un muestreo mediante selección sistemática de instituciones del Sector Público que reportaron las contrataciones administrativas por medio del Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC) de la CGR, en el período 2014-2016.

Interna del Ministerio de Hacienda), Sonia Gin Lun (Coordinadora del Área de Egresos de la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda).

- 1.24. Mediante oficios N° 15831 (DFOE-SAF-0658) y N° 15836 (DFOE-SAF-0659) el Órgano Contralor remitió a la DGABCA y al Ministro de Hacienda, el borrador del presente informe, con el propósito de que se remitieran a la Contraloría General las observaciones que consideraran pertinentes. En respuesta, el Ministro de Hacienda mediante oficio DM-2679-2017 del 19 de diciembre de 2017, remitió la nota N° DGABCA-0804-2017 con las observaciones a dicho borrador de informe, mismo que fue remitido por la DGABCA en la misma fecha. Los resultados de la valoración de estas observaciones se presentan en el Anexo 1 del presente informe.

2 RESULTADOS

IMPLEMENTACIÓN DE USO DEL SISTEMA SICOP

- 2.1. La Ley N° 9395, "Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley 7494, Contratación Administrativa", en su artículo único establece: *"Uso de medios digitales. Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas. / Dicho sistema de gestión será único y centralizado y su administración estará a cargo del Poder Ejecutivo."*
- 2.2. El nuevo artículo 40 bis de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, establece que *toda institución pública que realice cualquier tipo de contratación regulada en esta ley deberá incluir un vínculo en sus páginas web, para que la ciudadanía acceda a la página del Sistema Digital Unificado de Compras Públicas.*
- 2.3. Para el cumplimiento de la ley, el transitorio único establece que: *"Los entes públicos, que a la entrada en vigencia de la presente ley no posean los recursos humanos y digitales necesarios para efectuar las contrataciones por medio del Sistema digital unificado de compras públicas, tendrán un plazo improrrogable de un año para cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley."*, que fue el 13 de setiembre del año 2017 como fecha última para cumplir con las obligaciones establecidas en la referida Ley.
- 2.4. El Decreto Ejecutivo N° 33411, Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, y sus reformas, en el artículo 148, respecto del uso de medios electrónicos, establece que: *"El Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, ejercerá la rectoría en el uso de medios electrónicos aplicados en materia de contratación administrativa,*

para ello propondrá al Poder Ejecutivo las políticas y directrices necesarias, siendo este último el que se encargará de su validación y promulgación cuando corresponda. / El sistema digital unificado de compras públicas al que se refiere el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 y sus reformas será el Sistema integrado de Compras Públicas (SICOP), éste se constituirá como plataforma tecnológica de uso obligatorio de todas las instituciones y órganos del Sector Público para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa, los cuales se realizarán acatando las disposiciones establecidas en el Reglamento de uso del Sistema.”.

- 2.5. El Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República, establece en su artículo 99 que la DGABCA es el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y que le corresponde ejecutar las acciones necesarias para establecer políticas en materias propias del sistema regido por ella.
- 2.6. La Ley N° 7169 de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico y creación del MICYT, en el inciso k) del artículo 4, señala como uno de los deberes del Estado: *“Impulsar la incorporación selectiva de la tecnología moderna en la administración pública, a fin de agilizar y actualizar, permanentemente, los servicios públicos, en el marco de una reforma administrativa, para lograr la modernización del aparato estatal costarricense, en procura de mejores niveles de eficiencia.”.*

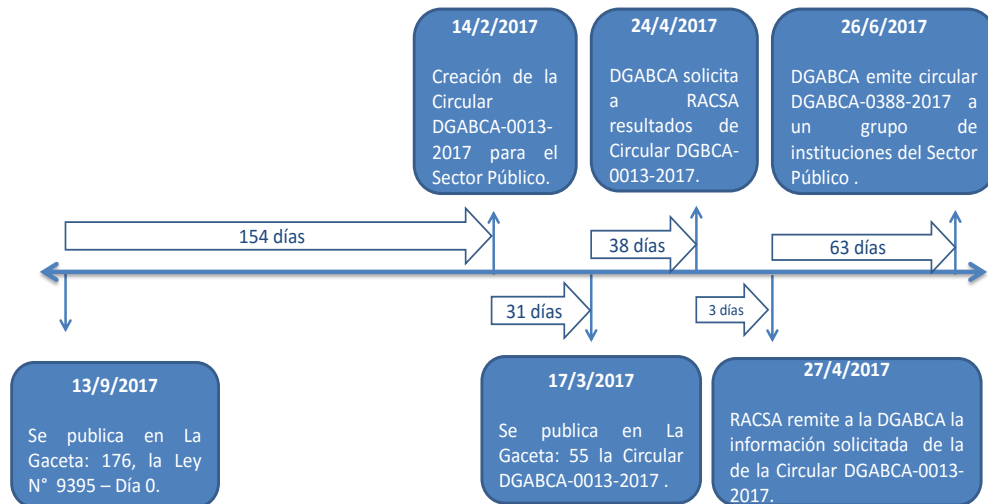
Deficiente gestión sobre el proceso de implementación del SICOP en el Sector Público

- 2.7. En la auditoría se determinó que desde la entrada en vigencia de la Ley N° 9395 que estableció que toda la actividad contractual se debe realizar por medio del Sistema digital unificado de compras públicas, transcurrieron 154 días (aproximadamente 5 meses) para que la DGABCA, rector en el uso de medios electrónicos aplicados en materia de contratación administrativa, realizara una primera acción inicial para contactar a las instituciones, entidades y órganos del Sector Público. Esto se realizó por medio de la circular de solicitud de información N° DGABCA-0013-2017 (del 14 de febrero 2017)⁹, la cual solicitaba información para evaluar las condiciones de ingreso al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).
- 2.8. El 24 de abril de 2017, por medio de oficio N° DGABCA-0225-2017, la DGABCA, solicitó a RACSA, proveedor de la plataforma tecnológica, el informe de instituciones que enviaron información conforme a la circular

⁹ Esta circular establecía un plazo no mayor a 10 días hábiles para remitir la información, posterior a la publicación de la circular.

arriba mencionada. Al respecto, RACSA indicó¹⁰ que solo 4 instituciones remitieron la información requerida¹¹.

Gráfico 2
Línea de tiempo: Acciones realizadas por la DGABCA 2016-2017



Fuente: Elaboración propia con base en Ley N° 9395, Circulares DGABCA-0013-2017 y DGABCA-0388-2017, y oficio DGABCA-0225-2017.

- 2.9. A partir de los anteriores resultados, la DGABCA seleccionó 31 entidades que tramitaron el 80% de la cantidad de procedimientos de contratación reportados, según RACSA, durante los últimos 3 años por las instituciones al Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) de la CGR, y remitió una segunda circular (N° DGABCA-0388-2017 del 26 de junio de 2017), para solicitar información nuevamente con el fin de evaluar el esfuerzo de implementación e ingreso al Sistema Integrado de Compras Públicas. Sin embargo, según lo indicado por la DGABCA, de éstas, recibió respuestas de sólo 9 (29%) entidades, donde 5 se encuentran en proceso de implementación, 1 ha solicitado la prórroga de autorización de 6 meses para ingresar a utilizar el Sistema (la cual se otorgó a partir de la notificación a la respectiva institución y no a partir del 13 de setiembre de 2017)¹² y en 3 la DGABCA está en proceso de preparar un informe al Presidente de la República, según lo establecido en el transitorio primero del Decreto N° 40538 que establece que la DGABCA preparará y remitirá al

¹⁰ Oficio N°GG-397-2017 del 27 de abril de 2017.

¹¹ Municipalidad de Coto Brus, Operadora de Pensiones Complementaria CCSS, Programa Integral de Mercadeo Agropecuario y BN Fondos del Banco Nacional de Costa Rica.

¹² Las Municipalidades Pacayas y Golfito que no estaban dentro de la muestra, solicitaron prórroga por iniciativa propia.

Presidente de la República un informe sobre el cumplimiento por parte de las instituciones del Sector Público para que el Presidente de la República adopte las medidas que correspondan.

- 2.10. Por otra parte, la DGABCA se reunió con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), para solicitar el apoyo e impulsar el sistema de compras desde el sector municipal, sin embargo, posterior a la reunión no hubo contactos adicionales.
- 2.11. En relación con la tarifas de uso de SICOP, la DGABCA ha dejado que el proceso individual de negociación del modelo tarifario se resuelva en RACSA, pues en el Transitorio III del Decreto Ejecutivo 40538-H, definió que *“El resto de instituciones y órganos del Sector Público, fuera de la Administración Central, deberán negociar en forma directa las condiciones tarifarias aplicables con el proveedor del servicio de la plataforma”*, lo que no permite obtener beneficios como economías de escala, aspecto que se profundiza más adelante en este documento.
- 2.12. Con respecto al vínculo al Sistema digital unificado de compras públicas que las instituciones deben tener en sus páginas web, de una consulta realizada a 17 instituciones que indicaron que actualmente utilizan SICOP, se determinó que un 47,1% no poseen el enlace correspondiente.
- 2.13. Finalmente, se determinó que, la DGABCA no contó con un plan de trabajo detallado¹³ para garantizar que el proceso de implementación del SICOP en el Sector Público se realizara conforme los plazos establecidos en la Ley N° 9395 de repetida cita en ese documento. No obstante, el Plan de Fortalecimiento de Compras Públicas emitido en marzo de 2017, establece puntualmente un horizonte de implementación del SICOP de 36 meses, extrañándose elementos básicos de un proceso de implementación que incorpore aspectos tales como: detalle de actividades, responsables, período de ejecución, entre otros.
- 2.14. Las situaciones en comentario, obedecen, primero a que la DGABCA tuvo la posición de que *“la legislación no le otorga atribuciones a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa sobre otras instituciones fuera de la Administración Central, para obligarlas a utilizar SICOP¹⁴”*. En oficio N° DGABCA-0585-2017 del 13 de setiembre de 2017, indican además que:

“Si bien la norma legal es clara en cuanto al plazo perentorio, no es menos ostensible que la incorporación del conjunto del Sector Público al SICOP pasa por un conjunto de actividades previas, para que se pueda dimensionar un cronograma realista sobre su inclusión, mismo que a la fecha y en virtud de que el legislador

¹³ Oficio N° DGABCA-301-2017.

¹⁴ Oficio DGABCA-0301-2017, punto b), del 26 de mayo de 2017.

como se sabe, con la reforma en la Ley 9395 obligó a que todo el Sector Público ingrese al sistema único de compras, pero no amplió la capacidad de rectoría ni le dio atribuciones al rector de compras públicas más allá de las que tiene en el artículo 99 de la Ley No. 8131 de 18 de setiembre de 2001; no es posible tener a la fecha un dimensionamiento que permita más allá de los cronogramas sugeridos, indicar específicamente cuáles instituciones del 64.24% que hoy no están en SICOP, lo estarán ni en qué plazo, pues el nivel de respuesta a la segunda intimación que ha hecho este órgano rector para que remitan la data requerida desde la circular de reiterada cita DGABCA-0013-2017 sea remitida a RACSA sigue siendo exiguo; por lo anterior y como se hizo con el esfuerzo de implementación de caja única, lo que se está planteando materialmente posible, es fijar una meta de un número plausible de instituciones con las cuales en forma anual estableceremos el esfuerzo para su incorporación al SICOP, es lo que estamos haciendo. Sin capacidad sancionatoria a este Rector, nos queda como lo estamos haciendo en forma ingente, insistir a través de notas, visitas y hasta una reforma reglamentaria como la realizada en el (sic) Decreto Ejecutivo No. 40538-H, ...”.

- 2.15. En consecuencia, ese proceso que debió liderar la DGABCA, para garantizarse que toda actividad contractual se realice por medio de SICOP ha sido lento e insuficiente para lograr el resultado esperado, lo que no permite contar con un sistema único y centralizado de compras para el Sector Público, que se rija bajo los principios de eficiencia y transparencia, y que permita generar economías de escala en el costo de la plataforma, brindar ahorros al Sector Público costarricense y promover la planificación estratégica de adquisiciones públicas para una mejor ejecución del presupuesto en un contexto de responsabilidad social y rendición de cuentas.

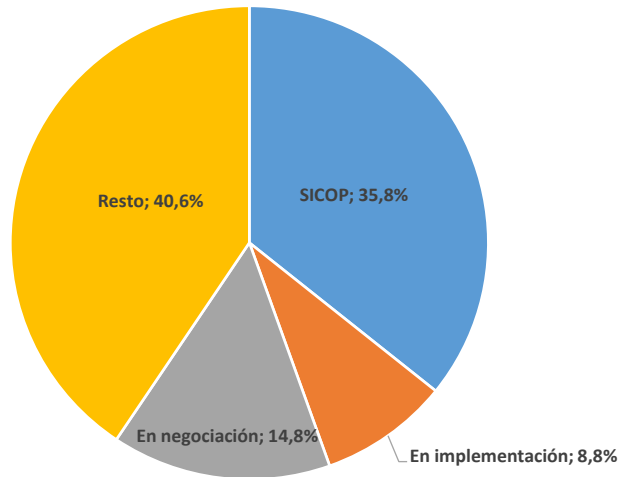
Bajo avance en el uso de la plataforma de compras públicas SICOP por parte de las instituciones del Sector Público

- 2.16. Al 13 de setiembre de 2017, fecha impuesta por la Ley N° 9395 para la incorporación de toda la actividad contractual al Sistema digital unificado de compras públicas¹⁵, 118 entidades¹⁶ (la Administración Central y 49

¹⁵ La DGABCA indicó en su oficio N° DGABCA-0804-2017 que en cuanto a los plazos que estableció la Ley, la DGABCA fue enfática en manifestar la imposibilidad de ejecutar un proceso como el requerido en la Ley N° 9395 en el tiempo establecido para los efectos, y realizó las gestiones ante el legislador, para crear conciencia sobre el hecho que no era suficiente para implementar el SICOP en todo el sector público, y que no se dimensionó las implicaciones que esto demandaba, en logística, capacitación, recurso humano, capacidad instalada del proveedor del servicio, capacidad de las mismas instituciones para incorporar al sistema de compras dentro de su sistema financiero (presupuesto, equipo de cómputo, contabilidad, pagos, Internet, entre otros), por

instituciones fuera de ésta), se encontraban utilizando el SICOP completa o parcialmente, mismas que representan, según lo indicado por la DGABCA, un 35,8% de las entidades públicas, quedando pendiente un 64,2%.

Gráfico 3
Avance de implementación del SICOP en instituciones del Sector Público



Fuente: Elaboración propia con base en oficio N° DTP-146-2017 de 21 de junio de 2017.

- 2.17. De las instituciones del Sector Público consultadas que indicaron utilizar el sistema SICOP (28), en el periodo de enero a agosto de 2017, 82% (23) también señalaron que aún realizaban compras por otros medios o plataformas.
- 2.18. A continuación, a partir de información tomada del SIAC, se observa el detalle de la cantidad de procedimientos de contratación realizados según plataforma digital de compras institucional.

mencionar algunas de las múltiples limitaciones, que los que promulgaron la Ley no consideraron al establecer los plazos para la implementación.

¹⁶ Oficios N° DTP-146-2017 y N° DGABCA-0585-2017.

Cuadro 4
Cantidad de procedimientos transmitidos vía Web Services¹⁷ al SIAC de la CGR,
según plataforma de transmisión institucional 2016-Agosto 2017

Plataforma de transmisión institucional	2016	Estructura %	Acumulado a agosto 2017	Estructura %	% Acumulado 2017
Merlink-SICOP	12.193	46%	10.345	59%	59%
Corte Suprema de Justicia	2.824	11%	1.943	11%	70%
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	1.952	7%	1.224	7%	77%
Instituto Nacional de Aprendizaje	1.941	7%	1.136	6%	84%
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	257	1%	399	2%	86%
Hospital San Juan de Dios*	264	1%	303	2%	88%
Refinadora Costarricense de Petróleo	369	1%	203	1%	89%
Programa Integral Mercadeo Agropecuario	283	1%	192	1%	90%
Caja Costarricense de Seguro Social	87	0%	176	1%	91%
Hospital San Vicente de Paúl*	157	1%	137	1%	92%
Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla*	190	1%	132	1%	92%
Hospital México*	250	1%	136	1%	93%
Unión Nacional de Gobiernos Locales	120	0%	122	1%	94%
CompraRed	2.947	11%	115	1%	95%
Instituto Costarricense de Electricidad	224	1%	100	1%	95%
Banco Nacional de Costa Rica	1.030	4%	-	0%	95%
Otros	1.248	5%	842	5%	100%
Total	26.336	100%	17.505	100%	100%

*Pertenece a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

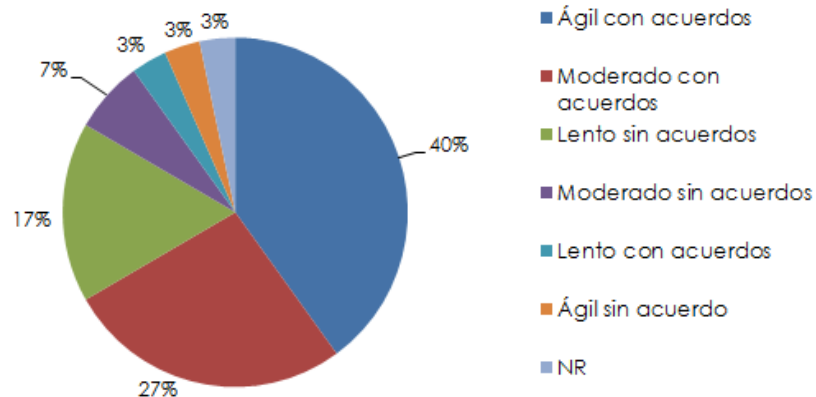
Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en el SIAC, al 31 de agosto 2017.

- 2.19. De la información previa, se logra observar, que si bien es cierto, más de la mitad de los procedimientos realizados electrónicamente se realizan en SICOP, aún existe una cantidad de plataformas electrónicas de compras en funcionamiento, en contraposición al uso de un sistema único y centralizado de compras para todo el Sector Público. Es importante indicar también que a agosto de 2017, hubo 23.388 trámites (57% del total de trámites) que fueron transmitidos “En línea” al SIAC, es decir, no medió ningún sistema para realizar el proceso de compras.
- 2.20. En consulta realizada a instituciones del Sector Público sobre el proceso de implementación del SICOP (30), se preguntó sobre el proceso de negociación para ingresar a utilizar la plataforma SICOP. Sobre lo anterior, 40% indicó que el proceso fue ágil con acuerdos, lo que demuestra una

¹⁷ Tecnología que permite a las instituciones transmitir los procesos de contratación administrativa de manera directa al SIAC desde los sistemas que utilizan para realizar sus procesos de contratación administrativa, mediante un esquema de conectividad que hace posible la transmisión directa de información.

incorporación expedita, un 27% considera que el proceso ha seguido una velocidad moderada y se ha llegado a acuerdos, mientras que 17% considera que el proceso ha sido lento y no ha generado acuerdos. Estas tres categorías, concentran el 83,3% de las situaciones que experimentaron las instituciones en el proceso de negociación.

Gráfico 4
Opinión de las entidades consultadas, sobre el proceso de negociación con RACSA



Fuente: Elaboración propia con base en una muestra de 30 instituciones del Sector Público que utilizan el SICOP.

- 2.21. Las instituciones que externan que la atención ha sido lenta, señalan situaciones con los requerimientos técnicos, incertidumbre por desarrollos informáticos internos, desarrollo de interfaces requeridas, negociación lenta de costos, seguimiento inconstante, tardanza en capacitaciones y firma digital, respuesta a asesoramiento deficiente, entre otros, lo cual afecta el proceso de implementación del sistema.
- 2.22. La DGABCA¹⁸ no tiene a la fecha un dimensionamiento que permita más allá de los cronogramas sugeridos, indicar específicamente cuáles instituciones ni en qué plazo, serán incorporadas al SICOP por lo que plantean como materialmente posible fijar una meta plausible de instituciones para incorporar de forma anual.
- 2.23. Lo anterior conlleva a que no se ejecute la totalidad de la adquisición de bienes y servicios bajo los principios de eficiencia y transparencia de compras, mediante el uso de un sistema único y centralizado, de forma tal que se promueva la planificación estratégica de las compras y adquisiciones públicas y una mejor ejecución del gasto público de forma eficiente y eficaz, en un contexto de responsabilidad social y rendición de cuentas, así como el incumplimiento a una norma legal (Ley N° 9395).

¹⁸ Oficio N° DGABCA-0585-2017.

- 2.24. El contar con varios sistemas para el trámite de compras públicas, revela que el proceso de compras aún se encuentra fragmentado, se genera la existencia de trámites excesivos y no integrados, duplicidad de proveedores, diferentes plataformas y débil estandarización de documentos y procesos de contratación.

NORMATIVA DE USO DEL SICOP: INCONGRUENCIAS ENTRE LO ESTABLECIDO EN LEY N° 9395 Y LOS DECRETOS EJECUTIVOS N° 40270-H Y N° 40538-H EN CUANTO AL USO DE MEDIOS FÍSICOS PARA TRAMITAR PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, Y PLAZOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA Y DE LOS VÍNCULOS EN PÁGINAS WEB

- 2.25. La Ley N° 9395, establece en su artículo único la modificación del artículo 40 de la Ley N° 7494 de Contratación Administrativa, y establece que: *“Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del **Sistema digital** unificado de compras públicas. /.../ **El sistema deberá reproducir toda la información** relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras. / Asimismo, el Sistema **digital** unificado de compras públicas garantizará la total transparencia y publicidad de cada uno de los procedimientos, documentos e información relacionada con dichos procesos de compras, para la cual el sistema **debe reproducir la información en formatos digitales**...”*. (el destacado no es del original).
- 2.26. El nuevo artículo 40 bis de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, establece que: *“toda institución pública que realice cualquier tipo de contratación regulada en esta ley deberá incluir un vínculo en sus páginas web, para que la ciudadanía acceda a la página del Sistema Digital Unificado de Compras Públicas.”*
- 2.27. Para el cumplimiento de la ley el transitorio único establece que: *“Los entes públicos, que a la entrada en vigencia de la presente ley no posean los recursos humanos y digitales necesarios para realizar las contrataciones por medio del Sistema Digital Unificado de Compras Públicas, **tendrán un plazo improrrogable de un año para cumplir con las obligaciones establecidas. Salvo autorización del ente ejecutor del Sistema Digital Unificado de Compras Públicas, que no podrá excederse de seis meses adicionales, en casos debidamente justificados**”*. (el destacado no es del original).
- 2.28. El artículo 11 del Reglamento a la ley de Contratación Administrativa Decreto Ejecutivo N° 33411-H, reformado por el artículo 1° del Decreto Ejecutivo N° 40270 del 14 de marzo de 2017, permite excepcionalmente, y mediante resolución razonada el uso de medios físicos para tramitar los

procesos de contratación administrativa cuando exista impedimento¹⁹ para su realización por medio de SICOP.

- 2.29. El transitorio I del Decreto Ejecutivo N° 40270-H²⁰, estipula que: “*el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, en coordinación con el proveedor del servicio de plataforma, comunicará oportunamente los lineamientos que informen sobre la programación que garantice el paso gradual y progresivo de los entes y órganos que al emitirse la presente reforma no estuvieren realizando sus procedimientos de contratación administrativa en el Sistema Integrado de Compras Públicas.*”. (el destacado no es del original).
- 2.30. El Transitorio II del Decreto Ejecutivo mencionado anteriormente, establece que: “**Los entes públicos que no posean páginas web, dispondrán de un plazo máximo improrrogable de cuatro años, para contratar los servicios requeridos, posibilitando cumplir con las obligaciones referidas en el artículo 148 bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.**”. (el destacado no es del original).
- 2.31. Se desprende de lo anterior que si bien la Ley N° 9395 estableció un plazo definido para el uso completo por parte de todas las instituciones del Sistema, el Decreto Ejecutivo N° 40270-H, estableció que el Ministerio de Hacienda comunicaría oportunamente los lineamientos que informaran sobre la programación que garantizara el paso gradual y progresivo de los entes y órganos al SICOP. Dichos lineamientos no han sido emitidos y no fueron tampoco comunicados previo a la fecha límite de implementación establecida por la ley como correspondía, por lo que además de que no se cumplió con el plazo de implementación, no se cuenta con un horizonte definido para el cumplimiento de la ley y actualmente el reglamento estaría facultando una gradualidad que ya no está habilitada en la ley.
- 2.32. Además dicho decreto faculta el uso de medios físicos cuando la Ley N° 9395 define que todo debe realizarse de forma digital. Otorga también cuatro años para que aquellas instituciones que no tienen página web, contraten los servicios requeridos, cuando el transitorio de la Ley N° 9395 sólo otorgaba un año para cumplir con las obligaciones establecidas y seis meses de prórroga con autorización del ente ejecutor.
- 2.33. El uso de medios físicos para contratar sigue posibilitando a las Administraciones Activas para que sigan empleando este tipo de mecanismos que pueden afectar la transparencia que enfatiza la creación de la Ley N° 9395, además, permite el ingreso de las instituciones al

¹⁹ El contrato administrativo entre el Ministerio de Hacienda y RACSA S.A. para la puesta en funcionamiento del SICOP, que establece: “El SICOP deberá ser una plataforma que opere los 24/7 los 365 días del año, excluyendo los mantenimientos programados o aquellos eventos de fuerza mayor. El nivel de disponibilidad deberá ser al menos un 98% anual.”.

²⁰ Del 14 de marzo de 2017.

Sistema de forma gradual, según una programación que el Ministerio de Hacienda establezca y 4 años de plazo para cumplir con la transparencia en web, lo cual, contradice actualmente al plazo establecido en la Ley de cita que establece un año con la posibilidad de extenderlo a 6 meses adicionales en casos calificados y con la debida justificación.

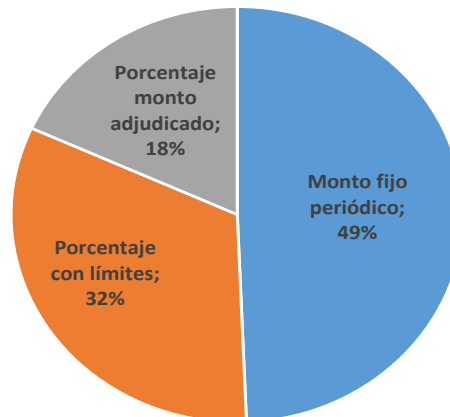
- 2.34. El uso de medios físicos no permite que se generen procesos de compras con la debida publicidad, transparencia y accesibilidad tecnológica para la ciudadanía, limitando el posible control ciudadano sobre estos actos.
- 2.35. El ampliar el plazo para que las instituciones ingresen a utilizar la plataforma de compras públicas SICOP, representa gastos de recursos en la utilización de otras plataformas, lo cual no permite controlar en una única plataforma lo que realmente está utilizando el Estado en compras públicas, dejando de lado el aprovechamiento de economías de escala y mejores condiciones de compras públicas.
- 2.36. La DGABCA no ha asumido con empoderamiento el ejercicio de la rectoría en el uso de medios electrónicos, a pesar de existir ya un instrumental jurídico facilitado por el legislador para implementar un sistema unificado en todo el Sector Público. Es clara la auto limitación y se debe asumir la responsabilidad que corresponde.

MODELO DE COBRO TARIFARIO DEL SICOP: EXISTENCIA DE DIVERSOS ESQUEMAS TARIFARIOS Y NECESIDAD DE EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO ESQUEMA

- 2.37. El artículo 5 de la Ley N° 8131, establece en su principio de gestión financiera: *“La administración de los recursos financieros del Sector Público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.”*
- 2.38. La Ley N° 6227, establece en el artículo 16, inciso 1). *“En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.”*
- 2.39. En el estudio se determinó que el Ministerio de Hacienda y Radiográfica Costarricense (RACSA), firmaron el 05 de mayo de 2015, el Contrato Administrativo para la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Compras Públicas. Este establece que el costo del servicio será un monto único anual para la Administración Central.
- 2.40. En el Transitorio Tercero del Decreto Ejecutivo N° 40538-H, se estableció que *“...El resto de instituciones y órganos del Sector Público, fuera de la Administración Central, deberán negociar en forma directa las condiciones tarifarias aplicables con el proveedor del servicio de la plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas.”*

- 2.41. Según se ilustra en el siguiente gráfico, existe una diversidad de esquemas tarifarios utilizados por RACSA para la prestación del servicio de la plataforma SICOP, como cobros porcentuales sobre monto adjudicado, cobros porcentuales con límites nominales mínimos y máximos, y montos periódicos fijos.

Gráfico 5
Esquemas de cobro del SICOP



Fuente: Elaboración propia con base en oficio GG-614-2017 del 26 de junio de 2017, de Radiográfica Costarricense. S.A.

- 2.42. Ante una consulta realizada por esta Contraloría General de la República a una muestra de instituciones del Sector Público un 35,3% de 17 instituciones que sí utilizan SICOP, señalaron disconformidad sobre la tarifa, mientras que el 61,5% de 13 instituciones que no utilizan SICOP, indicaron disconformidad con la misma. Este resultado es importante, porque podría indicar que factores asociados a la tarifa podrían estar limitando o desincentivando el uso de la plataforma SICOP, lo que refuerza la necesidad de establecer un cobro que, por una parte incentive el ingreso a SICOP al obtener economías y transparencia por su uso, y por otra, cubra el mantenimiento que debe dar el operador de la plataforma y la sostenibilidad del sistema.
- 2.43. En octubre 2017 se informó²¹ a esta Contraloría que el proveedor de servicio de la plataforma SICOP presentó en sesión de comité ejecutivo del proyecto una propuesta de modelo tarifario.
- 2.44. Mediante nota GG-1103-2017 del 27 de octubre de 2017, RACSA consultó a la DGABCA si existía alguna observación u objeción por parte del Ministerio de Hacienda a la versión borrador del “*Modelo Tarifario para la Implementación del SICOP según la Ley N° 9395*” remitida mediante correo electrónico enviado el pasado 10 de agosto del presente año. Al respecto, la DGABCA mediante oficio DGABCA-0755-2017 del 28 de noviembre de

²¹ Oficio N° DGABCA-0650-2017 del 12 de octubre de 2017.

2017, indicó: “Como es de su estimable dominio, en sesión de Comité Directivo de SICOP, celebrada el pasado 28 de setiembre de los corrientes, se procedió a conocer la propuesta de modelo tarifario aplicable a las entidades de derecho público descentralizadas y/o autónomas; **propuesta que satisfizo los requerimientos que el Comité Directivo había solicitado.** / Cabe destacar que al tenor de la legislación vigente, en la definición del modelo tarifario que nos ocupa, se han observado los aspectos técnicos y económicos generalmente aceptados en este tipo de modelos, por lo cual, **este Rector tampoco tiene ninguna objeción a su implementación** por parte del proveedor del servicio de plataforma SICOP.”. (El destacado no es del original).

- 2.45. La existencia de diversos contratos y momentos de negociación, han conllevado al establecimiento de diferentes esquemas de cobro para las instituciones del Sector Público. Desde que se inició el uso de la plataforma Mer-link, el ICE fue el que estableció los primeros contratos que se han mantenido vigentes, y a partir de 2016 ha sido RACSA el encargado de su negociación. El monto que fue establecido, inicialmente, era 0,65% sobre los montos adjudicados, no obstante, identificaron algunas debilidades asociadas a este modelo, como por ejemplo, la realización de muy pocas compras por parte de las entidades intentando de esta manera generar ahorros evitando el pago de la tarifa, y por la inquietud de estas entidades de los montos a pagar como tarifa cuando se tuvieran que realizar compras extraordinarias con presupuestos altos²².
- 2.46. La DGABCA señaló²³ que por reserva de ley, la definición tarifaria la dispone el ICE, no obstante indicó que: “en el mejor ánimo de atender también las funciones de gestionar los fondos públicos de la manera más eficiente y procurando la mayor racionalidad en su asignación, el Ministro de Hacienda ha solicitado que las tarifas aplicables al conjunto de entes de derecho público para la prestación del servicio de SICOP, se establezca en condiciones de transparencia y en lo posible, bajo la modalidad de servicio al costo./ En este orden de ideas, el Comité Directivo de Proyecto SICOP, acordó solicitar a RACSA, la remisión del algoritmo de costos y propuesta tarifaria, misma que desde el mes pasado nos remitió y misma que se está analizando...”.
- 2.47. La existencia de diferentes negociaciones para el uso del SICOP, establecidas en contratos individuales, no permite obtener beneficios derivados de economías de escala, con el fin de obtener tarifas más competitivas para el Sector Público, lo que representaría ahorros de recursos públicos, en respuesta a principios de economía y eficiencia. Además el esquema tarifario debe ser revisado periódicamente de tal forma

²² Oficio N°GG-614-2017 del 26 de junio de 2017.

²³ Oficio N° DGABCA-0585-2017 del 13 de setiembre de 2017.

que se promueva la universalización del uso del sistema bajo principios de eficiencia y eficacia y que permita su sostenibilidad.

PERSISTENCIA EN EL USO DE PLATAFORMA COMPRARED PARA REALIZACIÓN DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- 2.48. El artículo único de la de la Ley N° 9395, que modifica la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, indica lo siguiente: *“Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema Digital Unificado de Compras Públicas....”*.
- 2.49. Sobre la vigencia del sistema CompraRed, el Decreto Ejecutivo N° 38830-H-MICITT, señala en su Transitorio II, lo siguiente: *“El Sistema de Compras Gubernamentales “CompraRed” se mantendrá vigente hasta el treinta y uno de diciembre del año 2016, paulatinamente la Administración Central iniciará la migración de todos sus procesos de compras hacia el SICOP según las disposiciones que emita el Ministerio de Hacienda.”*.
- 2.50. La Circular de la DGABCA N° DGABCA-0125-2015 del 6 de octubre de 2015, “Cierre de la plataforma Compr@Red”, señala que, a partir del 1 de enero del 2016, a todos los entes de la Administración Central que han sido capacitados en el sistema SICOP se les deshabilitará el enlace de “Creación de Trámites”, quedando habilitada dicha plataforma tecnológica únicamente para concluir los procesos de contratación ya iniciados en esta versión, los que estén pendientes, así como los convenios marco y contratos marco, mientras se migran al SICOP.
- 2.51. El estudio permitió determinar que, en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2017 y el 20 de junio de 2017 (fecha que se consultó en el SIAC), la Administración Central había tramitado, mediante la plataforma CompraRed, 115 procesos de contratación administrativa por un monto adjudicado total de ₡580.847.839,32.
- 2.52. La DGABCA informó²⁴ a esta Contraloría dentro de algunas situaciones que explicaban lo anterior, lo siguiente (ver cuadro 5):
- a) Imposibilidad técnica de migrar al SICOP los procesos de contratación que tienen un contrato adicional iniciado en CompraRed, así como por una situación de seguridad jurídica.
 - b) Limitaciones de la plataforma SICOP-Mer-link para poder incorporar a proveedores internacionales²⁵ que no tengan DIMEX²⁶.

²⁴ DGABCA-USU-0428-2017 del 5/7/2017 y DGABCA-0650-2017 del 12/10/2017, y actas 7 y 8 de la Comisión Especial para el Control del Ingreso y del Gasto Público del 29 de junio de 2017.

²⁵ Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda decidió otorgar permiso por una única vez al Ministerio de Cultura para poder contratar proveedores de cara al Festival Internacional de las Artes (FIA) 2017. La DGABCA señaló el 19/12/2017, en oficio N° DGABCA-0804-2017, que ya fue diseñado e

- c) También la DGABCA autorizó casos de: venta de inmuebles, otros con el fin de salvaguardar el interés público, y por desconocimiento de las entidades de poder realizar el procedimiento de contratación por SICOP.

Cuadro 5
Justificación de compras por medio de CompraRed, posteriores a la fecha prevista de su cierre

Justificación	Cantidad de procedimientos	Estructura %
Proveedor Extranjero	53	46,1%
Interés público	30	26,1%
Contrato continuo	26	22,6%
Desconocimiento de la institución de poder realizar procedimientos excepcionados	4	3,5%
Venta de inmueble	2	1,7%
Total	115	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en oficios DGABCA-USU-0428-2017 y DGABCA-0650-2017, de la DGABCA.

- 2.53. En consecuencia, el no haberse cumplido con el cierre operativo de la plataforma CompraRed en el plazo previsto por la normativa, ha permitido su uso, contrario al objetivo de la Ley N° 9395 de contar con un solo sistema centralizado de compras públicas para que toda actividad contractual se realice por medio del SICOP, y se logran además, principios de eficiencia y transparencia en las compras públicas.

AUSENCIA DE VALORACIÓN DE RIESGOS PARA LA OPERACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SICOP

- 2.54. Ley N° 8292 Ley General de Control Interno, indica en su artículo 14 los deberes del jerarca y titulares subordinados en relación a la valoración del riesgo; en el artículo 18 el deber de entes y órganos de contar con un Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional; y en el artículo 19 la obligación de las entidades para ubicarse al menos en un nivel de riesgo institucional aceptable.
- 2.55. Las “Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI), en el capítulo III Normas sobre Valoración de Riesgo, sección 3.1, establecen

implementado exitosamente el mecanismo para que los proveedores extranjeros pueden ofertar en el SICOP, y está funcionando satisfactoriamente, por lo que en adelante no es ni será necesario el uso de CompraRed para los efectos.

²⁶ Documento de identidad migratorio para extranjeros.

que “*el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del Sistema de Control Interno.*”.

- 2.56. La DGABCA no ha plasmado en una matriz de valoración de riesgos los aspectos asociados a los procesos de operación e implementación del SICOP²⁷, que les permita identificar, analizar, evaluar, revisar, documentar y comunicar los mecanismos necesarios ante los posibles riesgos que se presenten.
- 2.57. La Administración externó²⁸ que desde la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 38830-H-MICITT se ha abocado a la implementación del SICOP, no obstante, durante dicho proceso se ha dedicado a identificar los posibles riesgos sobre el SICOP durante la marcha de implementación del sistema, conformando un equipo de trabajo para plasmar los riesgos de conformidad con la normativa de control interno. Adicionalmente, indicó²⁹ que están tomando las previsiones para realizar la valoración de riesgos, en coordinación con la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda.
- 2.58. Consecuentemente, no se cuenta con una herramienta en materia de una sana gestión de riesgos institucionales, que permita identificar, analizar, evaluar, administrar y revisar la documentación y la comunicación de los riesgos, su importancia y la probabilidad e impacto de su materialización. Dada la importancia para el país del uso del SICOP en todo el Sector Público, es importante que la Administración evalúe los riesgos de conformidad a los lineamientos de control interno establecidos para las entidades del Sector Público, de manera que permita la toma de acciones para operar y fortalecer el Sistema de Control Interno y promover el logro de los objetivos institucionales, así como para ubicar a la organización en un nivel de riesgo aceptable.

3 CONCLUSIONES

- 3.1. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 9395, el proceso que debió liderar la DGABCA para que las instituciones del Sector Público ingresaran a utilizar SICOP ha sido lento e insuficiente, no cuenta con un plan de trabajo detallado para garantizar que el proceso de implementación del SICOP en el Sector Público se realice conforme los plazos establecidos en la Ley N° 9395, conllevando a que no toda actividad contractual se realice por medio de SICOP, lo que no permite contar con un sistema único y centralizado de compras para el Sector Público, que se rija bajo los principios de publicidad, eficiencia y transparencia, y que permita generar

²⁷ Oficio N° DGACA-DFARB-0359-2017.

²⁸ Oficio N° DGABCA-0585-2017 del 13 de setiembre 2017.

²⁹ Oficio N° DGABCA-0804-2017.

economías de escala en el costo de la plataforma, brindar ahorros al Sector Público costarricense y promover la planificación estratégica de adquisiciones públicas para una mejor ejecución del presupuesto en un contexto de responsabilidad social y rendición de cuentas.

- 3.2. El contar con varios sistemas para el trámite de compras públicas, revela que el proceso de compras aún se encuentra fragmentado, generando la existencia de trámites excesivos y no integrados, duplicidad de proveedores, diferentes plataformas y débil estandarización de documentos y procesos de contratación.
- 3.3. Se presentan incongruencias entre lo establecido en Ley N° 9395 y los Decretos Ejecutivos N° 40270-H y N° 40538-H, pues no se cumplió con el plazo de implementación definido, además, no se cuenta con un horizonte definido para el cumplimiento de la ley y actualmente el reglamento estaría facultando una gradualidad que ya no está habilitada en la ley.
- 3.4. La existencia de diversos esquemas tarifarios para la prestación del servicio de la plataforma SICOP, no permiten obtener beneficios derivados de economías de escala, con el fin de obtener tarifas más competitivas para el Sector Público, lo que representaría ahorros de recursos públicos, en respuesta a principios de economía y eficiencia, pues se presentó en un 18% de los casos cobros porcentuales sobre monto adjudicado, un 32% sobre cobros porcentuales con límites nominales mínimos y máximos, y 49% sobre montos periódicos fijos. La DGABCA avaló recientemente un modelo tarifario para la implementación del SICOP, el cual deberá ser evaluado periódicamente de tal forma que se promueva la universalización del uso del sistema bajo principios de eficiencia y eficacia y que permita su sostenibilidad.
- 3.5. La Administración Central ha tramitado en la plataforma CompraRed, entre enero y el 20 de junio de 2017, 115 procesos de contratación administrativa por un monto adjudicado total de ₡580.847.839,32, dado que no se ha cumplido con el cierre operativo de la plataforma.
- 3.6. La DGABCA no cuenta con una matriz de valoración de riesgos asociada a la implementación del SICOP, lo que no le permite contar con un monitoreo de eventuales riesgos que pueda enfrentar la implementación del SICOP y su gestión de riesgo institucional apegada a los parámetros normativos.

4 DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del

plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N°. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N ° 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL SEÑOR HELIO FALLAS VENEGAS EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Valorar la propuesta y gestionar la publicación del ajuste al Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, remitida por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa según lo dispuesto en la disposición 4.7, de manera tal que mantenga coherencia con la Ley N° 9395 de transparencia de las contrataciones administrativas, y se redacte que toda actividad de contratación deberá realizarse digitalmente a través de la plataforma SICOP, minimizando los riesgos que correspondan, y se ajuste el período otorgado a los entes públicos que no posean páginas web para contratar los servicios requeridos (ver párrafos del 2.25 al 2.36). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de abril de 2018, una certificación donde conste que dicho ajuste y publicación fue realizado.

AL SEÑOR FABIÁN DAVID QUIRÓS ÁLVAREZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA Y RECTOR EN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS APLICADOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Diseñar e implementar acciones concretas que aseguren el uso único, centralizado y para todas las compras públicas, del sistema digital unificado de compras públicas por parte de todo el Sector Público. Dichas acciones deberán contener al menos un cronograma, plazos y responsables (ver párrafos del 2.1 al 2.24). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 28 de febrero de 2018, la definición de las acciones concretas por desarrollar, y a más

tardar el 29 de junio de 2018 un informe de avance de la implementación del sistema en todo el Sector Público.

- 4.6. Diseñar e implementar acciones concretas que aseguren la existencia de un vínculo en todas las páginas web institucionales a la página del Sistema digital unificado de compras públicas para acceso ciudadano. (ver párrafos del 2.1 al 2.24). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 28 de febrero de 2018, la definición de las acciones concretas por desarrollar, y a más tardar el 29 de junio de 2018 un informe de avance de la implementación de las acciones concretas señaladas.
- 4.7. Proponer al Ministro de Hacienda ajustes específicos al Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, de manera tal que mantenga coherencia con la Ley N° 9395 de transparencia de las contrataciones administrativas, y se redacte que toda actividad de contratación deberá realizarse digitalmente a través de la plataforma SICOP, minimizando los riesgos que correspondan, y se ajuste el período otorgado a los entes públicos que no posean páginas web para contratar los servicios requeridos (ver párrafos del 2.25 al 2.36). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 28 de febrero de 2018, una certificación que haga constar que dicha propuesta fue remitida al despacho del Ministro de Hacienda.
- 4.8. Evaluar periódicamente la aplicación del modelo tarifario, de tal forma que se promueva la universalización del uso del sistema bajo principios de eficiencia y eficacia y que permita su sostenibilidad, además realizar las modificaciones contractuales y normativas que correspondan (ver párrafos del 2.37 al 2.47). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 23 de marzo de 2018, un primer informe donde conste que se evaluó la aplicación del modelo y que se realizaron las modificaciones contractuales y normativas correspondientes, y al 14 de diciembre de 2018 un segundo informe de evaluación sobre la aplicación del modelo tarifario de tal forma que se promueva la universalización del uso del sistema bajo principios de eficiencia y eficacia y que permita su sostenibilidad.
- 4.9. Eliminar la posibilidad de que los nuevos procedimientos de contratación administrativa se realicen en la plataforma CompraRed por parte de las instituciones, de manera tal que se limite a ser una plataforma de consulta de procesos de contratación administrativa históricos. (ver párrafos del 2.48 al 2.53). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de enero de 2018, una certificación en donde conste que inhabilitó el Sistema CompraRed en lo relativo a la realización de procedimientos de contratación administrativa, y a más tardar el 29 de junio de 2018 un reporte del sistema donde conste que no se han realizado nuevas gestiones de contratación en CompraRed.

- 4.10. Elaborar la matriz de valoración de riesgos de la implementación y funcionamiento del SICOP. (ver párrafos del 2.54 al 2.58). Esta disposición deberá cumplirse a más tardar el 30 de junio de 2018 y su cumplimiento se acreditará con el envío a esta Contraloría General, en esa misma fecha, de una certificación donde se acredite que dicha matriz fue debidamente elaborada.

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área
Contraloría General de la República

Bernal Durán Bonilla
Asistente Técnico
Contraloría General de la República

Jaime Hidalgo Fuentes
Coordinador
Contraloría General de la República

5 ANEXO 1

OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA SOBRE LAS ACCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE HACIENDA PARA GARANTIZARSE QUE TODA ACTIVIDAD DE CONTRATACIÓN SE REALICE POR MEDIO DEL SISTEMA DIGITAL UNIFICADO DE COMPRAS PÚBLICAS

Nro. Párrafos	3.1		
Observaciones Administración	<p>La Administración señala que no está de acuerdo con esta aseveración, en cuanto a que los esfuerzos realizados para la implementación de la Ley N° 9395 han sido lentos e insuficientes, ya que hasta donde el alcance normativo lo permite, realizó una serie de acciones y coordinaciones tanto con el proveedor del servicio, Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA), como con las instituciones, en aras de lograr la incorporación del mayor número posible de instituciones al SICOP, lo cual se ve reflejado en los resultados que al día de hoy se tienen, donde hay un total de 174 instituciones utilizando el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), de las 330 que conforman el sector público; que representa más del 50%.</p> <p>Agregan que específicamente sobre la percepción de lentitud en el proceso de implementación del SICOP que establece la Contraloría General de la República, desde la promulgación de la Ley N° 9395, es importante hacer notar que por la trascendencia e impacto, a partir de ese momento se debió valorar la estrategia a seguir y mejores acciones a ejecutar para lograr el objetivo de dicha Ley, lo cual implicó, como ya se mencionó, una estrecha coordinación con el proveedor del servicio, RACSA.</p> <p>Indican que no se puede obviar además, el hecho que la DGABCA no tiene poder sancionatorio ni competencia para exigir a otras instituciones que no sean las de la Administración Central, su uso de la plataforma del SICOP; sin embargo, esta Dependencia ha realizado acciones estratégicas, para promover el logro del cumplimiento de dicha Ley, según se les ha informado reiteradamente a través del estudio realizado. Aunado a esto, la DGABCA, ha considerado realizar otras acciones estratégicas, formando alianzas con otras instancias de poder fiscalizador, como es la Presidencia de la República y la propia Contraloría General de la República, con el fin de tener mayor poder para lograr las metas establecidas.</p> <p>Finalmente, externan que en cuanto al plan de trabajo detallado para garantizar el proceso de implementación del SICOP; igualmente se ha informado que para poder elaborar un plan, se requiere conocer y dimensionar la estructura organizativa de cada entidad, sin esta información ni la DGABCA ni RACSA, cuentan con los insumos que les permita proyectar el esfuerzo requerido para poder plasmar un plan detallado; a pesar de las directrices que se han emitido solicitando a las instituciones la data correspondiente. El plan que puede desarrollar la DGABCA, en línea con las actividades que a la fecha ha realizado, es sobre las acciones para la persuasión y el convencimiento a las instituciones, para la aplicación de la norma.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Como se externó en el borrador del informe, pasaron aproximadamente 5 meses para que la DGABCA realizara una primera acción, la de contactar a las instituciones del Sector Público, tiempo que se estima fue relevante tomando en consideración que el plazo de implementación establecido en la Ley N° 9395 fue de un año, prorrogable</p>		

	<p>seis meses.</p> <p>Adicionalmente, no se cuenta con un plan de detallado a la fecha que permita guiar una línea de acción para atraer a todas las instituciones del Sector Público, tomando en consideración que en la segunda intimación realizada en junio 2017, solo se abarcó a un grupo de instituciones para atraerlas a utilizar el sistema.</p> <p>Es relevante volver a señalar la importancia que tiene la DGABCA como rector en el uso de medios electrónicos, conforme lo establece el artículo 148 del Decreto Ejecutivo N° 33411, Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, de forma que debe en el ejercicio de ese rol, garantizar que las instituciones del Sector Público cumplan con el instrumental jurídico facilitado por el legislador para implementar un sistema unificado de compras públicas en todo el Sector Público.</p> <p>Con respecto a la cantidad de instituciones utilizando el sistema SICOP, la CGR determinó mediante el reporte “<i>Porcentaje compras adjudicadas por institución</i>” de dicho sistema, que entre el 1 de enero de 2017 y el 19 de diciembre de 2017, existen aún 118 instituciones que han realizado compras por el sistema SICOP, por lo cual difiere de las 174 instituciones indicadas por la DGABCA.</p>
--	--

Nro. Párrafos	3.2		
Observaciones Administración	Se manifiesta que lo indicado es consecuencia de la situación del primer punto, pues hasta tanto no estén todas las instituciones del sector público integradas al SICOP, no habrá certeza que no exista uso de otras plataformas, estandarización y fragmentación.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	No requiere ajuste al texto dicha observación.		

Nro. Párrafos	3.3		
Observaciones Administración	Se indica que en cuanto a los plazos que estableció la Ley, la DGABCA fue enfática en manifestar la imposibilidad de ejecutar un proceso como el requerido en la Ley N° 9395 en el tiempo establecido para los efectos, y realizó las gestiones ante el legislador, para crear conciencia sobre el hecho que no era suficiente para implementar el SICOP en todo el sector público, y que no se dimensionó las implicaciones que esto demandaba, en logística, capacitación, recurso humano, capacidad instalada del proveedor del servicio, capacidad de las mismas instituciones para incorporar al sistema de compras dentro de su sistema financiero (presupuesto, equipo de cómputo, contabilidad, pagos, Internet, entre otros), por mencionar algunas de las múltiples limitaciones, que los que promulgaron la Ley no consideraron al establecer los plazos para la implementación.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se incorpora dicha observación en el texto (ver párrafo 2.16).		

Nro. Párrafos	3.4
Observaciones Administración	<p>Se señala como lo ha expuesto el proveedor, RACSA, es importante tomar en consideración la historia que precede a la entrada en vigencia de la Ley N° 9395, Transparencia de las contrataciones administrativas por medio de la reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40bis a la Ley No. 7494, contratación administrativa, de 2 de mayo de 1995, y sus reformas, la cual en esencia ordena que toda la actividad de contratación regulada por la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, así como bajo cualquier otro régimen especial, debe realizarse a través del Sistema Integrado de Compras Públicas, SICOP, sistema que debería ser único y centralizado, siendo administrado por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Con la emisión de la Circular N° DGABCA-0013-2017, el 14 de febrero del 2017, el Ministerio de Hacienda estableció que el sistema digital unificado de compras públicas sería el SICOP, sistema creado mediante Decreto Ejecutivo N° 38830-H-MICIT, del 15 de enero del 2015, con alcance obligatorio para la Administración Central (ministerios y entes adscritos). El 05 de mayo del 2015 fue firmado el contrato administrativo entre el Ministerio de Hacienda y RACSA, a través del cual ésta última se convirtió en el proveedor de la plataforma de compras electrónicas SICOP, utilizando como base la plataforma Mer-link.</p> <p>Mer-link fue implementado por el ICE en el año 2009, iniciando su operación en agosto del 2010. Las primeras contrataciones en esta plataforma fueron publicadas a partir de diciembre 2010 – enero 2011. Desde el inicio de la implementación de Mer-link, se dejó clara la necesidad de establecer un modelo tarifario por el uso de la plataforma, que permitiera garantizar su sostenimiento y mejora a través del tiempo. El primer modelo tarifario fue definido como un modelo porcentual sobre los montos adjudicados por el ente comprador. El propósito de este modelo fue que la sostenibilidad de la plataforma resultara proporcionalmente distribuida entre los entes compradores, en función de su presupuesto de compras. Este modelo fue aprobado por la División de Finanzas del ICE en el 2011, siendo aplicado a partir de ese momento en los contratos de servicios con las entidades compradoras.</p> <p>Posteriormente, por medio de la experiencia lograda en el uso de este modelo, fue determinado por el ICE que el modelo tarifario requería ser ajustado para incorporar variantes, como lo fueron la definición de montos mínimos y máximos aplicables a las facturaciones mensuales que se realizarían a las instituciones por el uso de la plataforma. Este modelo predominó en la firma de contratos de servicio firmados tanto por el ICE, como por parte de RACSA, a partir de que fue asumida la operación del servicio por parte de esta última.</p> <p>A partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 9395, el Ministerio de Hacienda solicitó a RACSA la elaboración de un nuevo modelo tarifario, eliminando la utilización de porcentajes sobre montos adjudicados y planteándolo sobre las transacciones tramitadas en la plataforma, disposición que fue acatada por RACSA, estando preparado y validado por las partes en agosto del 2017, iniciando su aplicación como modelo único a partir de esa fecha. De esta manera, las propuestas de servicio enviadas a las instituciones compradoras interesadas en implementar el SICOP, están basadas en dicho modelo.</p> <p>Coincidimos plenamente con la observación planteada por la Contraloría en su informe en cuanto a la conveniencia de contar con un único modelo tarifario vigente para todas las entidades que reciben el servicio de plataforma de compras electrónicas SICOP. No obstante, se debe considerar que a la fecha de entrada en</p>

	vigencia del SICOP, como plataforma para todo el Estado, existía un conjunto de entidades compradoras que ya contaban con un contrato de servicios firmado con el ICE y con RACSA, donde se aplicó el modelo anterior. Consideramos entonces que el objetivo de uniformar el modelo tarifario será alcanzado en el mediano plazo, a medida que los contratos vigentes donde se implementó el modelo porcentual irán expirando, aplicando en la renovación de los mismos el nuevo modelo de tarifa.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	En el párrafo 2.45 se hace mención que el ICE fue la institución que inició el proceso del modelo tarifario, y se aclaró que RACSA inició a partir del año 2016.		

Nro. Párrafos	3.5		
Observaciones Administración	Se manifiesta que como se ha explicado, los procesos que se realizaron en CompraRed, responden a contrataciones de proveedores extranjeros, debido a que en el SICOP no estaba todavía implementado el mecanismo para poder tramitar estos casos. De allí que para satisfacer el interés público, era necesario habilitar la plataforma de CompraRed, para que las instituciones que requerían estos servicios pudieran realizar los procesos. Actualmente, ya fue diseñado e implementado exitosamente en el sistema mediante el cual los proveedores extranjeros pueden ofertar en el SICOP, y está funcionando satisfactoriamente, por lo que en adelante no es ni será necesario el uso de CompraRed para los efectos.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se incorpora dicha observación en el texto (ver párrafo 2.52).		

Nro. Párrafos	3.6		
Observaciones Administración	Se indica que están tomando las provisiones para realizar la valoración de riesgos, en coordinación con la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se agrega comentario en el párrafo 2.57.		