

**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL
AUDITORÍA INTERNA**

INFORME N.º AI-09-2021

**APLICACIÓN DE HERRAMIENTA PARA EL
SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA SOBRE EL
USO DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN LAS
INSTITUCIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE: CGR-SGP-2021000196**

AGOSTO, 2021

RESUMEN EJECUTIVO

¿CUÁL ES EL ORIGEN?

La Contraloría General de la República se encuentra realizando un estudio de fiscalización posterior correspondiente a un seguimiento de la Gestión Pública sobre el uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) en las instituciones públicas, para el cual se solicitó la colaboración de la auditoría interna como componente del Sistema de Control Interno de **Dirección General de Aviación Civil**, y dada la labor que realiza en términos del aseguramiento de la gestión de la Hacienda Pública, con el propósito de apoyar la toma de decisiones, promover mejoras en la gestión de compras y la rendición de cuentas institucional.

El trabajo realizado por esta auditoría será insumo para la CGR en la determinación del panorama general en cuanto al uso del SICOP.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Este tema es relevante por cuanto en el año 2006 mediante el Decreto Ejecutivo N° 40538-H se constituyó el SICOP como la plataforma tecnológica de uso obligatorio para todas las instituciones y órganos del sector público para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa, obligación que fue reiterada en el año 2016 con la promulgación de la Ley 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, Ley N° 9395. Además, a partir de la entrada en vigencia de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986, se establece que todas las actividades de contratación pública deben realizarse mediante el sistema digital unificado.

Para la Dirección General de Aviación Civil es de suma importancia el convertirse en unidad usuaria del sistema integrado de compras públicas SICOP. Por la alta inversión en el desarrollo de obra pública enfocada en lo que es el desarrollo Aeroportuario y las necesidades institucionales de mantenerse al día en la aplicación de la normativa vigente.

Dicho sistema permite realizar todos los procesos de contratación administrativa, que van desde la solicitud de pedido hasta la generación del contrato, esto en una plataforma digital unificada, que permite el acceso a todos los proveedores que estén inscritos en la misma, obteniendo mejores precios, ya que hay suficientes proveedores para lo que se requiera contratar, generando un ahorro significativo a la Institución, tanto económico como en los plazos.

Por otra parte, se mantiene un expediente electrónico actualizado, que puede ser de consulta pública, ofreciendo más transparencia en el proceso de compras institucionales.

Además, facilita la verificación de las cuotas obrero patronal en la Caja Costarricense de Seguro Social, la consulta del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), pago de especies fiscales, y la inclusión de datos en el Sistema Integrado de la Actividad

Contractual de la Contraloría General de la República, mejor conocida por el acrónimo SIAC.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La aplicación del Instrumento denominado “Herramienta para medir el estado sobre el uso del SICOP” permitió identificar las acciones de **Dirección General de Aviación Civil, de cara en la utilización de dicha plataforma en los procedimientos de contratación administrativa.** El resumen los resultados de la aplicación del instrumento se consignan a continuación:

Selección e el nivel	Preparación para ser institución usuaria del SICOP	Seleccione el nivel	Uso del SICOP
	Muy satisfactorio		Muy satisfactorio
	Satisfactorio	X	Satisfactorio
	Aceptable		Aceptable
	Sin gran avance		Sin gran avance
	Insatisfactorio		Insatisfactorio
	No aplica		No aplica

Nota: A criterio de la auditoría superior a 70% es satisfactorio.

Respecto a lo anterior, la sumatoria de calificaciones en “Sí” que correspondían a la institución de 88, resulta un 73% de cumplimiento, lo cual se considera satisfactorio respecto a criterio establecido por esta Auditoría Interna.

Por otra parte, esta auditoría interna considera que en cuanto al **uso del SICOP**, la mayor fortaleza que se puede destacar es: **Se está utilizando SICOP desde el 2016 y el personal de Jefatura de la Proveduría, mantienen memoria histórica del proceso de implementación y desarrollo, mismo que viene trasladando a sus nuevos colaboradores mediante capacitaciones; además se observa un importante compromiso de este personal encargado por seguir el cumplimiento de la normativa para el buen funcionamiento del sistema que regula las compras públicas de la DGAC.** Asimismo, el mayor reto que se presenta es **el actualizar y capacitar a todos los usuarios de SICOP de la institución, comprendiendo que mucho personal es de nuevo ingreso y el anterior no conoce los alcances del sistema como tal.**

¿QUÉ SIGUE?

De conformidad con los resultados obtenidos, esta auditoría interna considera relevante que la administración ejecute acciones con el propósito de avanzar en el proceso de

preparación como institución usuaria del SICOP y/o avanzar en el uso del sistema SICOP en sus procedimientos de contratación administrativa:

Acciones comunicadas

Con el informe AI-03-2020, denominado "Gestión y Control del Proceso de Contratación Administrativa, su vinculación con la Planificación y Presupuestación en la DGAC" (mismos que se puede encontrar en la página de la DGAC- Auditoría); asimismo se comunico a la Dirección las siguientes recomendaciones.

Al Director General de Aviación Civil

1. Aprobar el Informe y ordenar la implementación de las recomendaciones incluidas en el mismo.
2. Mediante directriz de acatamiento obligatorio por parte de la Dirección, en coordinación con todos los representantes de área que conforman la CPMO, se establezca una estrategia de planificación, organización y alineamiento de las actividades de contratación administrativa, en que participan las diferentes unidades ejecutoras de la DGAC; y con el fin de evitar devoluciones por errores, omisiones o recursos de objeción que generan re trabajos y tiempos excesivos limitantes de la ejecución presupuestaria y por ende el desarrollo de los proyectos. Para lo indicado entre otras cosas se considere definir:
 - a) Lineamientos de planificación que permitan identificar la complejidad de cada proyecto y determinar la necesidad de realizar acciones de manera preliminar al año presupuestario que corresponda; esto a partir de la necesidad y justificación de cada proyecto.
 - b) Lineamientos de cómo y cuándo realizar el estudio de mercado que corresponda.
 - c) Lineamientos del contenido de las especificaciones técnicas, considerando los aspectos legales, financieros y generales.
 - d) Lineamientos para realizar la evaluación de las ofertas, considerando sugerencia de metodologías, formatos en aspectos generales, legales, financieros (considerar incorporar análisis por solvencia económica de las empresas).
 - e) Lineamientos para el cumplimiento de la programación de actividades realizada por la proveeduría, en consideración de la conveniencia de los participantes y la ejecución presupuestaria de la DGAC de manera integral.
 - f) Lineamientos de comprobación en cumplimiento a los aspectos preliminares antes de iniciar con la contratación, considerando lo Consejo Técnico de Aviación Civil Auditoría Interna INFORME AI-03-2020 junio, 2020 Página 117 de 117 establecido por la normativa que le aplica. (Ejemplo: que tenga contenido presupuestario)
3. Elaborar un plan de acción donde se establezcan acciones en procura realizar el desarrollo de las políticas y actualización de los procedimientos asociados al proceso 7104 Lineamientos de Contratación Administrativa, considerando para ello la actualización de la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa.
4. En consideración de los lineamientos de contratación administrativa existente, definir mejoras a partir del establecimiento de puntos de control para las diferentes actividades que comprenden el proceso de contratación administrativa y la participación de las diferentes unidades, a fin de definir tiempos máximos, que en condiciones normales,

abarcará cada actividad del proceso de contratación administrativa para que la administración tenga holgura para poder concluir con la adecuada ejecución presupuestaria en cada período.

5. Actualizar la matriz de riesgo de la unidad de Proveeduría, una vez la misma haya sido consensuada por parte del personal de dicha unidad, en lo que se refiere al proceso de valoración de riesgos.

6. Implementar un plan de capacitación de la **herramienta SICOP**, la cual es utilizada en el proceso de contratación administrativa, para los funcionarios que muestran debilidades en el manejo correcto de la plataforma.

7. Definir lineamientos que permita implementar plazos de respuesta en atención de objeciones, aclaración y adjudicaciones con el fin de cumplir con lo que establece la Ley su Reglamento de Contratación Administrativa.

8. Establecer lineamientos para **definir y organizar la composición del expediente electrónico**, donde entre otras cosas, se considere definir qué, la información se ubique donde corresponda, en orden cronológico y que se incluya con claridad toda la información de interés resultado de objeciones, aclaraciones, modificaciones, actualizaciones, atrasos y comunicaciones.

ANEXO No1

Instrumento Medición panorama general sobre el estado de gestión para el uso del Sistema Integrado de Compra Publicas (SICOP) por la Dirección General de Aviación Civil



División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades

Este formulario tiene como propósito determinar el panorama general sobre el estado de la gestión para el uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), esto con el fin de apoyar la toma de decisiones, promover mejoras en la gestión de compras y la rendición de cuentas institucional.

La estrategia de llenado de este formulario conlleva que sean los funcionarios de la Auditoría Interna de cada institución seleccionada los encargados de llenar el instrumento, con el propósito de que indaguen acerca de la veracidad de lo manifestado por la administración.

I. Preparación para ser institución usuaria del SICOP

1.1. Las autoridades institucionales promueven el uso del SICOP mediante las siguientes prácticas:

Las autoridades institucionales promueven el uso del SICOP mediante las siguientes prácticas:	Si	No
Girar instrucciones para ser una institución usuaria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comunicación de los avances en el proceso de formalización como institución usuaria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Girar instrucciones para su uso	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promoción y desarrollo de espacios de capacitación en el campo de compras públicas, uso del SICOP y gestión de proyectos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programas de actualización profesional en el campo de compras públicas, uso del SICOP y gestión de proyectos	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Proveer el respaldo técnico-tecnológico necesario para el uso del sistema (por ejemplo, se cuenta con los certificados de firma digital)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Divulgar el funcionamiento del SICOP a lo interno de la institución y a sus proveedores	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

1.2. La institución se encuentra debidamente formalizada como institución usuaria del SICOP (Seleccione una opción):

Si, la institución ya se encuentra formalizada como usuaria del SICOP (Si seleccionó esta opción, pase a la siguiente sección)	<input checked="" type="checkbox"/>
La institución se encuentra en proceso de negociación con la empresa proveedora para ser usuaria del SICOP	<input type="checkbox"/>
La institución no ha iniciado el proceso de formalización	<input type="checkbox"/>



División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades

1.3. ¿Las autoridades institucionales han actualizado sus políticas, directrices o lineamientos para contemplar los requerimientos que implica formar parte del SICOP? (Seleccione una opción)

Si	
No, la institución no ha formulado instrucciones al respecto	

1.4. La estrategia institucional para ser usuario del SICOP: (Seleccione las opciones que correspondan)

Ítem	Si	No	Parcialmente
Hay una estrategia institucional al respecto			
Identifica con claridad los responsables de establecer las coordinaciones correspondientes con la empresa proveedora (BACSA)			
Establece un cronograma estimado para el proceso de formalización			
Contempla un seguimiento periódico al cronograma de trabajo			
Define recursos financieros, humanos y técnicos para apoyar el proceso de formalización			
Detalla el flujo de proceso, enlistando tareas, responsables, plazos, recursos			
Responde al análisis de los principales riesgos para el proceso de formalización y medidas de administración del riesgo			

1.5. La institución identifica alguno de los siguientes elementos como brechas o limitaciones para ser usuario del SICOP:

Ítem	Si	No
Costo de la plataforma		
Cumplimiento de los requisitos técnicos (equipos tecnológicos, programas informáticos, certificados de firma digital u otros)		
Capacitación insuficiente para utilizar el sistema		
Insuficiente recurso humano para ingresar al sistema		
Insuficientes recursos financieros para ingresar al sistema		
Inoperabilidad con otras plataformas y sistemas		
Otro. Especifique.		



División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades

II. Uso del SICOP

2.1. ¿Por cuál sistema o plataforma realiza sus procedimientos de contratación administrativa? Puede seleccionar varias opciones (En caso de que la institución no utilice SICOP, pase a la pregunta 2.17)

SICOP	<input checked="" type="checkbox"/>
Sistema o plataforma digital interna	<input type="checkbox"/>
Otra (especifique cuál)	<input type="checkbox"/>

2.2. Seleccione la opción del modelo tarifario cobrado por RACSA a su institución para la prestación del servicio de la plataforma SICOP

Porcentaje sobre monto adjudicado	<input type="checkbox"/>
Monto fijo periódico	<input type="checkbox"/>
Porcentaje con límites nominales mínimos	<input type="checkbox"/>

2.3. La institución considera que el costo monetario por utilizar el SICOP es: (Seleccione una opción)

Muy alto	<input type="checkbox"/>
Alto	<input type="checkbox"/>
Medio	<input type="checkbox"/>
Bajo	<input type="checkbox"/>
Muy bajo	<input type="checkbox"/>
No aplica, se paga de forma centralizada (instituciones de la administración central)	<input checked="" type="checkbox"/>

2.4. Por favor indique el monto anual en colones del costo por la utilización de la plataforma SICOP

0.00



División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades

2.3. ¿Cuál de las siguientes etapas del proceso de contratación administrativa utiliza la institución en el SICOP? Seleccione las opciones que aplican.

Solicitud del procedimiento de contratación	<input checked="" type="checkbox"/>
Carbel	<input checked="" type="checkbox"/>
Oferta electrónica	<input checked="" type="checkbox"/>
Apertura de ofertas	<input checked="" type="checkbox"/>
Adjudicación	<input checked="" type="checkbox"/>
Contrato	<input checked="" type="checkbox"/>
Recepción del bien	<input checked="" type="checkbox"/>
Gestión de pago	<input type="checkbox"/>
Finiquito	<input type="checkbox"/>
Evaluación de proveedor	<input checked="" type="checkbox"/>

2.4. Indique las razones que justifican la respuesta del ítem anterior (Texto corto)

Gestión de pago: No estamos en el SIGAF
Finiquito: Se sube en otros/ se realiza externo al sistema.



División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades

2.7. La institución: (Seleccione las opciones que correspondan)

Provee el respaldo técnico-tecnológico necesario para el uso del sistema (por ejemplo, se cuenta con los certificados de firma digital)	<input checked="" type="checkbox"/>
Respalda por medio de certificados digitales los procesos y actos jurídicos que se realizan por medio del SICOP	<input checked="" type="checkbox"/>
Mantiene actualizados los nombres de las personas facultadas para llevar a cabo los diferentes actos de contratación administrativa, así como lo poderes especiales otorgados para tal efecto en el registro de instituciones usuarias de la plataforma	<input checked="" type="checkbox"/>
Mantiene actualizada la información en SICOP sobre las personas físicas y jurídicas cubiertas por el régimen de prohibiciones de la Ley de Contratación Administrativa, así como las personas sancionadas de acuerdo con la normativa especial aplicable a la respectiva institución usuaria	<input checked="" type="checkbox"/>
Tiene por práctica hacer una invitación anual por medio del portal de SICOP para integrar el registro de proveedores	<input type="checkbox"/>
Utiliza el catálogo de bienes, obras y servicios definido en el SICOP	<input checked="" type="checkbox"/>
Publica en el portal del SICOP la totalidad de los procedimientos de contratación	<input checked="" type="checkbox"/>
Rinde por medio del SICOP las garantías de participación y cumplimiento, de conformidad con lo establecido en el Reglamento para la utilización del SICOP (Decreto Ejecutivo N° 41438-H), sobre la rendición de garantías	<input checked="" type="checkbox"/>
Divulga anualmente su plan de adquisiciones por medio del portal del SICOP	<input checked="" type="checkbox"/>
Remite trimestralmente a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) el listado electrónico con el detalle de todas las contrataciones que se realizan mediante el SICOP (Solo instituciones que realizan compras financiadas con recursos del Presupuesto de la República)	<input type="checkbox"/>

2.8. La institución tiene por práctica mantener actualizada en el SICOP la siguiente información:

Ítem	Si	No
El catálogo de bienes y servicios	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El portal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Los expedientes electrónicos (en cada etapa del expediente)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Las sanciones en el registro electrónico de proveedores	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Carteles, así como sus aclaraciones, modificaciones y prórrogas, cuando corresponde	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Registro de funcionarios inhibidos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades

2.9. ¿Se han ejecutado en el SICOP las siguientes modalidades de contratación? (Seleccione las opciones que correspondan)

Subasta a la baja	<input type="checkbox"/>
Convenios marco	<input checked="" type="checkbox"/>
Remate	<input type="checkbox"/>
Ninguna de las anteriores	<input type="checkbox"/>

2.10. Indique las razones que justifican la respuesta del ítem anterior.

Por obligación, según Reglamento de LCA, artículo 115.

2.11. El monitoreo y seguimiento de los resultados obtenidos por medio del SICOP le ha permitido identificar alguno de los siguientes beneficios: (Seleccione las opciones que correspondan)

Ahorro de papel	<input type="checkbox"/>
Ahorro de tintas e impresoras	<input type="checkbox"/>
Ahorro en tiempos	<input type="checkbox"/>
Mayor participación de oferentes	<input type="checkbox"/>
Participación de oferentes extranjeros (si corresponde o se necesita)	<input type="checkbox"/>
Verificación del historial del oferente	<input type="checkbox"/>
Mejora en los precios ofertados	<input type="checkbox"/>
Contar con acceso remoto	<input type="checkbox"/>
Provee mejores insumos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas	<input type="checkbox"/>
Fomenta la transparencia en los procedimientos de contratación administrativa	<input type="checkbox"/>
Simplifica la forma de gestionar las compras públicas	<input type="checkbox"/>
Permite una transformación digital del proceso	<input type="checkbox"/>
Otro:	<input type="checkbox"/>

2.12. La institución ha cuantificado monetariamente alguno de los beneficios señalados en el ítem anterior.

Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>



División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades

2.13. En caso de haber respondido sí al ítem anterior, por favor indique el monto estimado de ahorro y el rubro en colones (por ejemplo, ahorro por papelería, por tiempo).

Ítem	Monto estimado de ahorro anual en colones

2.14. ¿La institución ha identificado ahorro en tiempo derivado del uso del SICOP para los siguientes procedimientos o modalidades? En caso de ser así, indique la reducción promedio (en días hábiles)

Modalidad/Procedimiento	Reducción estimada del plazo en días (entre día de invitación y firma de contrato)
Contratación directa	
Licitación pública	
Licitación abreviada	
Subasta a la baja	
Convenio marco	

2.15. La institución tiene por práctica: (Seleccione las opciones que correspondan)

Solicitar la realización de auditorías sobre el uso del SICOP (Por ejemplo, auditorías de cumplimiento, sobre la calidad de la información ingresada al sistema)	<input type="checkbox"/>
Utilizar como insumo para la toma de decisiones los reportes de datos abiertos del SICOP	<input type="checkbox"/>
Solicitar información y/o reportes específicos a RACSA	<input type="checkbox"/>
Realizar reportes aplicando técnicas y/o herramientas de analítica de datos	<input type="checkbox"/>



División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades

2.16. De la siguiente información relacionada con los procedimientos que se tramitan en el SICOP, seleccione las opciones que se publican en la página web institucional (Seleccione las opciones que correspondan)

El anuncio sobre la decisión administrativa de iniciar un procedimiento de contratación, incluyendo los productos o servicios a contratar.	<input type="checkbox"/>
Los aspectos más relevantes del cartel de licitación.	<input type="checkbox"/>
Cada una de las ofertas recibidas, las cuales deberán publicarse inmediatamente después de cerrado el plazo para su recepción.	<input type="checkbox"/>
El oferente escogido, las razones y los criterios que justificaron su escogencia.	<input type="checkbox"/>
Los términos más importantes del contrato.	<input type="checkbox"/>

2.17. Ante la próxima entrada en vigencia de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986, la institución:

Inició el proceso de revisión y capacitación sobre los cambios que introduce la nueva norma legal	<input checked="" type="checkbox"/>
Inició el proceso de revisión de las disposiciones internas, para adecuarlas a la nueva norma legal	<input checked="" type="checkbox"/>
Realizó el contacto inicial con la empresa proveedora (RACSA) para formar parte del SICOP	<input type="checkbox"/>
No ha iniciado el proceso de preparación para la entrada en vigencia de la nueva Ley de Contratación Pública	<input type="checkbox"/>