

Miércoles 26 de febrero del 2014
AI SFE 026-2014

Ingeniera
Magda González Arroyo, Directora
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)

Estimada señora:

Considerando los resultados obtenidos con respecto a las Contrataciones Directas 2012CD-000131-10900, 2013CD-000188-10900 y 2013CD-000191-10900 (relacionadas con la depuración e implementación del sistema automatizado denominado SIFITO), se remite para su atención el presente informe de auditoría N° AI-SFE-SA-INF-008-2013¹, con el propósito de que la administración activa del SFE adopte las medidas necesarias que le permitan la implementación de las recomendaciones correspondientes.

Entre los asuntos tratados en la "Conferencia Final de Resultados" que se realizó el día de ayer (incluye comentarios y observaciones emitidas por Jefatura del Departamento Administrativo y Financiero y de la Proveedora Institucional), mediante la cual se comentaron los resultados y recomendaciones contenidas en el informe preliminar que fue comunicado con oficio AI SFE 261-2013 del 18/12/2013, se señala que, excepto por la información adicional relativa a resoluciones de adjudicación consignadas en el informe final que se está remitiendo en esta oportunidad, el resto de los resultados comentados se mantienen tal y como fueron descritos en el citado informe preliminar, según lo señaló esta Auditoría Interna en la citada Conferencia.

En ese sentido, será por medio de la ejecución de las actividades que lleguen a establecerse en el cronograma respectivo para la atención de las recomendaciones contenidas en el informe N° AI-SFE-SA-INF-008-2013, que se nos suministre la información que a criterio de la administración activa deba conocer este órgano de fiscalización para valorar el estado de cumplimiento que se le debe asignar en forma oficial a dichas recomendaciones.

¹ Estudio especial realizado con cargo al Plan Anual de Labores del 2013.



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



AI SFE 026-2014

Ing. Magda González Arroyo, Directora SFE

A fin de asesorarle, se le informa que los artículos 12 y 17 de la Ley General de Control Interno N° 8292, establecen los deberes del jerarca y titulares subordinados respecto a la obligación de analizar y aplicar de forma inmediata las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la Auditoría Interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan; así como de implementar los resultados de las evaluaciones periódicas dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación.

Asimismo, el artículo 37 de esa Ley se refiere a los informes dirigidos al jerarca y su responsabilidad con respecto a la implementación de las recomendaciones de la Auditoría Interna (AI); y el artículo 38 regula el planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República, cuando se ordenen soluciones distintas a las recomendadas y que no son compartidas por la AI. Al respecto, en ambos artículos se establecen los plazos que deben aplicarse para tratar los temas antes descritos.

Para cumplir con lo que establece la Ley #8292 y dar seguimiento a la implantación de las recomendaciones, es necesario que se emitan las instrucciones que correspondan, procediendo a remitir copia de las mismas a esta Auditoría Interna.

Atentamente,

Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

HVS/RCJ

Ci Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector SFE
 Lic. Henry Vega Vega, Jefe Departamento Administrativo y Financiero SFE
 Lic. Didier Suárez Chaves, Jefe Unidad Tecnología de la Información SFE
 Archivo / Legajo

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

II



Nº AI-SFE-SA-INF 008-2013
18 DE DICIEMBRE DE 2013
(fecha ajuste 26/02/2014)

ESTUDIO ESPECIAL DE AUDITORÍA

INFORME CONTROL INTERNO

DEBILIDADES DETECTADAS EN LA GESTIÓN EMPRENDIDA POR LA ADMINISTRACIÓN DEL SFE CON RELACIÓN A LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN 2012CD-000131-10900, 2013CD-000188-10900 y 2013CD-000191-10900 RELACIONADOS CON EL SISTEMA SIFITO

Elaborado por: Lic. Ronald Canales Jiménez
Auditor Encargado

**Revisado y
Aprobado por:** Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 ORIGEN	1
1.2 OBJETIVO	1
1.3 ALCANCE	1
1.4 PERÍODO EN QUE SE REALIZÓ EL ESTUDIO	1
1.5 LIMITACIONES	1
1.6 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA	2
1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS	2
2. RESULTADOS	3
2.1 CRITERIO	3
2.2 CONDICIÓN	3
2.2.1 Contratación directa 2012CD-000131-10900	3
2.2.2 Contratación directa 2013CD-000188-10900	6
2.2.3 Contratación directa 2013CD-000191-10900	8
2.3 CAUSAS	13
2.4 EFECTOS	13
2.5 CONCLUSIÓN	13
2.6 RECOMENDACIONES	14

RESUMEN EJECUTIVO

Esta Auditoría Interna programó el estudio especial sobre varios procesos de contratación administrativa (incluye los identificados como 2012CD-000131-10900, 2013CD-000188-10900 y 2013CD-000191-10900; los cuales tienen relación con la depuración e implementación del sistema automatizado denominado SIFITO), con cargo al Plan Anual de Labores del 2013 (código 1.9).

El objetivo del citado estudio es determinar si la gestión emprendida por la administración del SFE con relación a los citados procesos, se ajustó a lo establecido en el ordenamiento jurídico y técnico vigente.

Como resultado de la ejecución del mencionado estudio, se concluyó lo siguiente:

- Esta Auditoría Interna se ha pronunciado en forma reiterada sobre las debilidades de control que presenta el sistema de control interno (SCI) en materia de contratación administrativa; situación que no beneficia a la organización.
- En ese sentido, es nuestro criterio que la administración del SFE debe analizar muy bien lo que ha venido aconteciendo con casos concretos relacionados con la adquisición de bienes y servicios; a efecto de poder visualizar dónde es que se están presentando las debilidades, situación que debería permitir capitalizar las experiencias del pasado y adoptar las medidas que sean necesarias para fortalecer el sistema de control interno en materia de contratación administrativa. Dicha gestión debe posibilitar minimizar la materialización de eventos no deseados.
- Considerando la evidencia obtenida, se puede afirmar que con relación a algunos aspectos técnicos relacionados con las contrataciones directas 2012CD-000131-10900, 2013CD-000188-10900 y 2013CD-000191-10900, no se aplicaron acciones orientadas a sanas prácticas administrativas; situación que en el caso del proceso 2013CD-000188-10900 podría originar que el mismo se declare como una contratación irregular, tomando en cuenta el criterio legal contenido en el oficio AJ-221-2013 del 14/10/2013.
- Además, la gestión emprendida por la administración, lejos de fortalecer, debilita el sistema de control interno con relación a la administración de proyectos de TI; lo anterior si se considera lo acontecido con el sistema SIFITO.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN

El estudio especial de auditoría se realizó conforme al numeral 1.9 del Plan Anual de Labores del año 2013.

1.2 OBJETIVO

Determinar si se ajustó a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente, la gestión emprendida por la administración del SFE con relación a los procesos de contratación administrativa identificados como contrataciones directas: 2012CD-000131-10900, 2013CD-000188-10900 y 2013CD-000191-10900, las cuales tienen relación con la depuración e implementación del sistema automatizado denominado SIFITO.

1.3 ALCANCE

Revisión y análisis de la información y documentación relacionada específicamente con lo siguiente:

- Expedientes de contratación administrativa identificados como contrataciones directas 2012CD-000131-10900, 2013CD-000188-10900 y 2013CD-000191-10900.
- Documentos e información que soporta la cancelación de los servicios contratados.
- Actas de la Comisión de Informática del SFE que informan sobre el sistema SIFITO.
- Criterio técnico de la Unidad de Tecnología de la Información y Unidad de Proveeduría, sobre los servicios contratados por medio de las citadas contrataciones.
- Criterio legal relacionado con aspectos vinculados con las mencionadas contrataciones.

1.4 PERÍODO EN QUE SE REALIZÓ EL ESTUDIO

Del 01/10/2013 al 10/12/2013.

1.5 LIMITACIONES

No se encontraron limitaciones que entorpecieran los procesos de recolección de documentos y obtención de la información acerca del caso, que sirvieron de fundamento para comunicar los resultados contenidos en este informe.

1.6 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA

En la ejecución del presente estudio especial de auditoría se observaron las regulaciones establecidas para las Auditorías Internas en la Ley de Control Interno N° 8292, normas técnicas, directrices y resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República; así como lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Decreto Ejecutivo N° 36356-MAG).

1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS

Los resultados del presente estudio fueron comentados el 25/02/2014, con la administración del SFE. En la denominada "Conferencia Final de Resultados", participaron los siguientes funcionarios: Ing. Magda González Arroyo, Directora; Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector; Lic. Didier Suárez Chavez, Jefe Unidad de Tecnologías de la Información; Lic. Henry Vega Vega, Jefe Departamento Administrativo y Financiero, Licda. Glenda Avila Isaac, Proveedora Institucional, Lic. Adrián Gómez Díaz, Jefe Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno, Ing. Silvia Ramírez Moreira, Encargada Unidad de Control Interno y Lic. Robert Ramírez Solano, Unidad de Asuntos Jurídicos.

2. RESULTADOS

2.1 CRITERIO

- 2.1.1** Ley General de Control Interno N° 8292, artículos 10 y 39.
- 2.1.2** Ley de Contratación Administrativa N° 7494, artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 21, 63 y 64.
- 2.1.3** Ley General de la Administración Pública, N° 6227, artículo 11.
- 2.1.4** Reglamento General a la Ley de Contratación Administrativa (Decreto 33411-H), artículos 2, 8, 9, 11, 40, 47, 50 y 51.
- 2.1.5** Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.
- 2.1.6** Carta de Entendimiento Interinstitucional entre SFE y PIMA para traslado de Tecnología de Información, de fecha 06/02/2012, cláusulas Segunda, Sexta y Séptima.

2.2 CONDICIÓN

2.2.1 Contratación directa 2012CD-000131-10900

a) Inicio del procedimiento

El Jefe a.i. del Departamento Administrativo y Financiero justificó ante la Unidad de Proveeduría del SFE la necesidad de contratar servicios para el "Desarrollo de Sistemas de Información" (oficio DAF-109-2012 del 28/02/2012 y Orden de Inicio N° 2012-306 de fecha 28/02/2012, por un monto de ₡ 11.500.000).

Adjunto a dicha Orden de Inicio se incorporó documento emitido por la empresa BUSYS INTERNATIONAL S.A. denominado "Propuesta de Implementación".

b) Términos de referencia

No se ubicaron en el expediente de contratación, los términos de referencia que regularon el proceso de contratación (cartel o documento similar).

c) Servicio ofertado

En la oferta N° GE-80-2012 de fecha 20/04/2012 presentada por BUSYS INTERNATIONAL S.A; se indicó lo siguiente:

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

El proceso de implementación se refiere a la instalación, parametrización y puesta en funcionamiento de los sub-sistemas del SIFPIMA que conforman el "core" administrativo financiero. Una vez finalizado este proceso, debe iniciarse el proceso de adaptación; este proceso implica la modificación del sistema para que incluya las particularidades operativas o procedimentales de SFE.

SUS-SISTEMAS QUE ABARCA

El SIFPIMA está compuesto por catorce sub-sistemas; no obstante, solamente siete de ellos forman parte de lo que denominados (sic) el "core" administrativo financiero:

1. *Presupuesto*
2. *Contabilidad*
3. *Proveeduría*
4. *Tesorería*
5. *Recursos Humanos*
6. *Servicios Generales*
7. *Archivo Institucional*

El proceso de implementación abarca únicamente los siete sub-sistemas citados, más el subsistema de Seguridad y Configuración.

El proceso de implementación conlleva las siguientes ocho etapas:

1. *Generación y Configuración de la base de datos (...)*
2. *Instalación del sistema en un servidor de aplicaciones (...)*
3. *Modificación del sistema en los encabezados de los reportes y de las pantallas para que identifiquen al SIFSFE en lugar del SIFPIMA (...)*
4. *Entrega de las estructuras de las distintas tablas (...)*
5. *Acompañamiento inicial en la fase de la puesta en marcha (...)*
6. *Creación de usuarias y de los perfiles de seguridad (...)*
7. *Inducción a un grupo de coordinadores-formadores sobre el correcto uso del sistema (...)*
8. *Definición de requerimientos PRELIMINARES propios de la puesta en marcha y necesaria para la adaptabilidad de los diferentes procesos particulares que posee el SFE. (...)*

d) Análisis legal

No se ubicó en el expediente de contratación evidencia sobre el análisis legal efectuado.

e) Servicio adjudicado

En la Resolución de Adjudicación N° 091-2012 del 10/05/2012, se consigna lo siguiente:

RESULTANDO

(...)

5. Que de conformidad con la citada solicitud y disposición presupuestaria, la Proveeduría Institucional de la suscrita cartera procedió conforme su competencia a gestionar la apertura del procedimiento de contratación correspondiente a la contratación directa N° 2012CD-000131-10900, presentando a concurso el siguiente oferente único.

Oferta N° 1: BUSYS INTERNACIONAL SA.

(...)

CONSIDERANDO

(...)

3- Que en los procedimientos se han observado las prescripciones de ley y se ha actuado en escrito apego a la normativa vigente.

POR TANTO

(...); se procede a adjudicar la Contratación Directa N° 2012CD-000102-10900 de la siguiente manera:

D.T. BUSYS INTERNACIONAL

C.J. 3-101-281774

Línea N° 1

Contratación para el proceso de implementación, instalación, parametrización y puesta en funcionamiento de los Sub-sistemas del SIFPIMA que conforman el "core" financiero a saber: Presupuesto; Contabilidad; Proveeduría; Tesorería; Recursos Humanos; Servicios Generales; y Archivo Institucional.

(...)

Monto Total Anual: \$20.000,00

(...)

En la citada resolución existe un error material al consignarse otro número de proceso de contratación, pues se indicó el "N° 2012CD-000102-10900" siendo el correcto "N° 2012CD-000131-10900".

f) Pedido de Compra (contrato)

Mediante el Pedido de Compra N° 000123 del 14/05/2012, por un monto de \$20.000,00; se formalizó el servicio contratado a la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A.

Con oficio PROV-382-2012 del 14/05/2012, se remitió a la empresa el mencionado Pedido.

g) Cancelación del servicio contratado

Según información suministrada por la Unidad de Financiera del SFE, las facturas comerciales N° 513 del 26/06/2012 (\$10.000) y N° 532 del 10/12/2013 (\$10.000), de la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A. fueron canceladas; en atención a los oficios DAF-PI-552-2012 del 05/07/2012 y DAF-PI-1400-2012 del 19/12/2012, de la Unidad de Proveeduría.

h) Productos recibidos

Los servicios brindados por la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A. fueron recibidos a satisfacción por la Jefatura del Departamento Administrativo y Financiero (consigna firmas de visto bueno en facturas N° 513 del 26/06/2012 y N° 532 del 10/12/2013).

Mediante nota N° GE-106-2012 del 10/12/2012 de la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A, se remite informe de labores a la Jefatura del citado departamento con copia a la Unidad de Tecnología de la Información, por medio del cual se informa sobre el servicio brindado conforme los términos de la contratación directa N° 2012CD-000131-10900. Inclusive se indica que con el fin de *"brindar un mejor servicios (sic) hemos colaborado con el SFE ampliando el alcance si (sic) que esto significará (sic) costos adicionales ..."*.

No se ubicó como parte del expediente de contratación documentación (informe o similar) que informe técnicamente sobre el recibido conforme de cada uno de los aspectos que fueron contratados.

2.2.2 Contratación directa 2013CD-000188-10900

a) Inicio del procedimiento

Con oficio TI-033-2013 del 26/01/2013, de la Unidad de Tecnología de la Información, dirigido a la Jefatura del Departamento Administrativo y Financiero, señaló lo siguiente:

En respuesta a su trámite de documentos sobre la propuesta presentada por la empresa Busys Internacional S.A. para realizar los nuevos módulos del SIFITO (los cuales se deberán desarrollar en forma web) me permito indicarle que los montos me parecen razonables tomando en cuenta los precios del mercado.

*Es importante mencionar que si la cantidad de horas de capacitación es de 260 horas por semestres, las mismas deberán incluir a todos los funcionarios del SFE. Además, las horas de soporte se deberán hacer solo en casos estrictamente necesarios debido a que los nuevos módulos deberán contar con un período de garantía mínimo de un año, durante los problemas presentados con las aplicaciones no deberán tener costo alguno.
(...)*

Sobre este particular, no se obtuvo evidencia de que dicho estudio de mercado quedara documentado.

El Jefe del Departamento Administrativo y Financiero justificó ante la Unidad de Proveeduría del SFE la necesidad de contratar servicios de "Consultoría o Asesoría en Contabilidad, Consultoría del sistema Integrado de DAF" (oficio DAF-135-2013 del 21/03/2013 y Orden de Inicio N° 2013-674 de fecha 22/03/2013. por un monto de ¢ 30.400.000,00).

b) Términos de referencia

No se ubicaron en el expediente de contratación, los términos de referencia que regularon el proceso de contratación (cartel o documento similar).

c) Servicio ofertado

En la oferta N° GE-22-2013 de fecha 19/02/2013 presentada por BUSYS INTERNATIONAL S.A; se indicó lo siguiente:

- a) *Tarifa por hora soporte técnico: ¢ 35.000,00 (...)*
- b) *Tarifa capacitación y acompañamiento: ¢ 20.000,00 (...)*

Por medio de la oferta N° GE-23-2013 de fecha 19/02/2013 presentada por BUSYS INTERNATIONAL S.A; se indicó lo siguiente:

1. *SISTEMA DE PLANIFICACIÓN (...) ¢ 5.500.0000,00 Plazo: Tres meses.*
2. *SISTEMA DE CONSTRUCCIONES (...) ¢ 3.500.0000,00 Plazo: Dos meses.*

3. *SISTEMA DE CONTABILIDAD (...) ₡ 7.250.0000,00 Plazo: Cinco meses.*
4. *SISTEMA DE VIÁTICOS AL EXTERIOR (...) ₡ 3.000.0000,00 Plazo: Dos meses.*
5. *SISTEMA DE FACTURACIÓN E INGRESOS (...) ₡ 8.900.0000,00 Plazo: Seis meses.*
6. *MÓDULO DE TRANSFERENCIA ELECTRÓNICA (...) ₡ 2.250.0000,00 Plazo: Dos meses.*

Se determinó que los documentos N° GE-22-2013 y N° GE-23-2013 tienen fechas de emisión anteriores a las consignadas en el oficio DAF-135-2013 y la Orden de Inicio N° 2013-674.

d) Análisis legal

No se ubicó en el expediente de contratación evidencia sobre el análisis legal efectuado.

e) Servicio adjudicado

Mediante oficio DAF-142-2013 del 04/04/2013, la Jefatura del Departamento Administrativo y Financiero le comunicó a la Proveedoradora Institucional, lo siguiente: *"Se adjunta oficio GE-25-2013, con fecha 03 de abril de 2013, de la Empresa Busys Internacional, S.A. en la que se hace referencia a las condiciones legales que se mantienen invariables con relación al 2012, y debido a que la empresa citada es la dueña de los códigos fuentes, solicito se realice la contratación directa de la orden de inicio 2013-674."*

Con oficio GE-26-2013 del 05/04/2013, la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A. expuso en términos generales ante la Unidad de Proveeduría su punto de vista sobre aspectos relacionados con el valor de los servicios ofrecido y respecto al status legal del código fuente tanto del sistema SIFITO como de las nuevas aplicaciones que se lleguen a desarrollar.

Además, con por medio del oficio DAF-165-2013 del 12/04/2013, la Jefatura del Departamento Administrativo y Financiero justificó ante la Unidad de Proveeduría las necesidades tecnológicas requeridas con relación al sistema SIFITO; señalando que conforme las circunstancias que giraban alrededor del citado sistema, se gestionara la contratación de la citada empresa como oferente único.

Se obtuvo del sistema CompraRed los archivos electrónicos denominados "Recomendación de Adjudicación" y "Resolución Final N° 172-2013" (Resolución Adjudicación); que informan sobre el servicio adjudicado a la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A.

f) Pedido de Compra

Mediante el Pedido de Compra N° 000198 del 17/04/2013, por un monto de ₡30.400.000,00; se formalizó el servicio contratado a la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A.; el cual fue suscrito por la Licda. "Glenda Avila Isacc", en su condición de Proveedora Institucional.

g) Contrato

No se ubicó en el expediente de contratación evidencia de la suscripción del contrato respectivo, con el debido refrendo de la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE.

h) Cancelación del servicio contratado

La Unidad Financiera del SFE informó en fecha 10/12/2013 que no se han efectuado pagos relacionados con los servicios contratados y que han venido siendo recibidos.

2.2.3 Contratación directa 2013CD-000191-10900

a) Inicio del procedimiento

El Jefe del Departamento Administrativo y Financiero justificó ante la Unidad de Proveeduría del SFE la necesidad de contratar servicios de "Capacitación en el sistema de SIFITO, para 32 funcionarios de las regiones y oficinas centrales incluye instructor y alimentación." (oficio DAF-175-2013 del 18/04/2013 y Orden de Inicio N° 2013-729 de fecha 18/04/2013, por un monto de ¢ 865.000,00).

b) Términos de referencia

No se ubicaron en el expediente de contratación, los términos de referencia que regularon el proceso de contratación (cartel o documento similar).

c) Servicio ofertado

Mediante factura proforma GE 31-2013 del 17/04/2013, presentada por la empresa BUSYS INTERNATIONAL S.A; se indicó lo siguiente: "*Servicios para llevar a cabo la capacitación-taller de los módulos VIÁTICOS, SOLICITUDES DE MATERIALES, VEHÍCULOS, VACACIONES, REQUISICIONES, ACTIVOS DEL SIFITO, ...*"

d) Análisis legal

No se ubicó en el expediente de contratación evidencia sobre el análisis legal efectuado.

e) Servicio adjudicado

Se obtuvo del sistema CompraRed el archivos electrónicos denominados "Recomendación de Adjudicación" y "Resolución Final N° 175-2013" (Resolución Adjudicación); que informan sobre el servicio adjudicado a la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A.

f) Pedido de Compra (contrato)

Mediante el Pedido de Compra N° 000205 del 19/04/2013, por un monto de ₡ 865.000,00; se formalizó el servicio contratado a la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A; el cual fue suscrito por la Licda. "Glenda Avila Isacc", en su condición de Provedora Institucional.

g) Cancelación del servicio contratado y recibido

Según información suministrada por la Unidad Financiera del SFE la comercial 556 de fecha 25/04/2013 por un monto de ₡ 865.000,00, fue cancelada a la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A; considerando el trámite gestionado por medio del oficio DAF-PI-406-2013 del 07/05/2013. Dicha factura consigna la firma de visto bueno de la Jefatura del Depto. Administrativo y Financiero.

2.2.4 Criterios de técnicos

a) Unidad de Proveeduría

Con relación a la **contratación directa 2012CD-000131-10900**, se nos indicó (vía correo electrónico de fecha 11/09/2013) por parte de la Unidad de Proveeduría, lo siguiente:

- No se elaboró cartel considerando que la empresa contratada era la dueña de los códigos fuentes. En ese sentido, los alcances de la contratación fueron coordinados en forma previa con la citada empresa; gestión a cargo de las jefaturas del Departamento Administrativo y Financiero y de la Unidad Financiera.
- No cuenta con análisis legal; sin embargo, se le solicitó a la empresa documentación legal, se realizó la revisión respectiva y se determinó que la misma cumplía legalmente.

En respuesta a requerimiento planteado con oficio AI SFE 203-2013 del 04/10/2013 con relación a la **contratación directa 2013CD-000188-10900**, la Jefatura de la Unidad de Proveeduría, señaló lo siguiente: (oficio DAF-PI-1366-2013 del 17/10/2013)

- El proceso de contratación contó con términos de referencia, según los términos del oficio DAF 165-2013 del 12/04/2013.
- Cartel como tal no se confeccionó; por cuanto se contrató directamente a la empresa diseñadora del software del Sistema Integrado adaptado para el SFE.
- No se solicitó garantía de cumplimiento apegándose a lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que señala que en procedimientos de contratación administrativa dicha solicitud será facultativa.
- No se establecieron multas y sanciones, una de las razones es de que el pago se realizaría una vez finalizado el módulo y recibido de conformidad por las Unidades solicitantes.

- No se confeccionó contrato; razón por la cual no se cuenta con autorización interna (refrendo) de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

b) Unidad de Tecnología de la Información

En respuesta a requerimiento planteado con oficio AI SFE 204-2013 del 04/10/2013, la Jefatura de la Unidad de Tecnología de la Información, señaló lo siguiente: (oficio TI-103-2013 del 24/10/2013)

- La implementación del SIFITO no fue gestionada como un proyecto de TI sino como un proyecto del Departamento Administrativo y Financiero; el cual surgió con necesidad de cumplir con las NICSP.
- Es importante indicar que el Director de ese Proyecto es la Jefatura del Departamento Administrativo y Financiero; y la Unidad de TI únicamente ha desempeñado un papel de apoyo técnico informático con respecto al mismo.
- Se informa que se incluyó en forma permanente en la agenda de la Comisión de Informática del SFE, el tema relacionado con el sistema SIFITO; aspecto que consta en las Actas de esa Comisión.
- Se hace referencia al oficio TI-093-2013 del 18/09/2013, mediante el cual la citada Unidad emite su posición a la Jefatura del Departamento Administrativo y Financiero, con relación a varios aspectos relacionados con las contrataciones 2012CD-000131-10900 y 2013CD-000188-10900; además, se reitera la necesidad del suministro de información con relación a los ¢ 20.000.000,00 que estarían siendo destinados durante el año 2014 para continuar con el proceso de depuración del sistema SIFITO. Asimismo, se indica en la página 4 del mencionado oficio lo siguiente:

Le reitero que no es la primera vez que se realizan trámites relacionados con tecnología en el Departamento Administrativo y Financiero sin tomar en cuenta nuestro criterio, entre ellos podemos citar los siguientes: sistema de control de acceso y cámaras de vigilancia (TI-036-2013), relojes marcadores (TI-089-2013) y más recientemente el tema de la instalación de los GPS en los vehículos oficiales.

Finalmente le indico que somos conscientes de que la implementación del sistema SIFITO en un proyecto muy importante para el SFE ya que nos permitirá dar cumplimiento a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, sin embargo es imprescindible que usted como Jefe del Departamento Administrativo y Financiero cumpla con las regulaciones vigentes y realice los trámites administrativos respetando las competencias de la Unidad de TI del SFE.

- Se señaló que efectivamente las citadas contrataciones debieron contar con términos de referencia.
- El Departamento Administrativo y Financiero es quien debe recibir conforme los servicios contratados; lo anterior a través del Director de ese Proyecto.

- Es difícil para la Unidad de TI garantizar el recibido conforme del servicio contratado, ya que no existen términos de referencia detallados y un cronograma de actividades previo al inicio del proyecto; el cual debería indicar las etapas del mismo y una serie de actividades que se requieren para autorizar los pagos.
- El sistema SIFITO forma parte del Plan Estratégico de TI 2012-2014 con un presupuesto de \$ 60.000,00; situación que también se evidencia en los planes anuales operativos de los años 2012 y 2013.

2.2.5 Criterio legal

En respuesta a requerimiento planteado con oficio AI SFE 173-2013 del 17/09/2013, la Jefatura de la Unidad de Tecnología de la Información, señaló lo siguiente: (oficio AJ-221-2013 del 14/10/2013)

1. *¿Existe la obligación de que cada proceso de contratación administrativa (independientemente del procedimiento a aplicar) deba contar en forma previa a su adjudicación con el análisis legal, cuál norma se infringió, en caso de que no se hayan gestionado los mismo (sic) con respecto a los procesos de contratación administrativa CD2012-000131-10900, CD2013-000188-10900 y CD2013-000191-10900?*

Toda contratación debe contar con análisis de requisitos legales, técnicos y financieros –según corresponda-, pero, de seguido se aclara que este análisis es la revisión de la presentación y cumplimiento de los requisitos (ley, reglamento, cartel) labor que recae en los servidores cuyas funciones (organizativas y de puesto) permitan la verificación, lo cual se sustenta en la capacitación, experiencia y conocimiento de la materia. Es oportuno indicar que debe constar un acto administrativo que indique que (sic) requisitos se revisaron y el resultado del análisis.

*El otro aspecto, **no hay norma expresa** y particular en la contratación administrativa que disponga la obligación hacer un estudio o análisis de requisitos legales, **pero es una necesidad implícita que se extrae de los artículos 132 y 133 de la LGAP**, aplicable en la contratación administrativa (Art. 32 de la LCA y 4, 6 y 188 del RLCA), al imponer que el acto administrativo debe abarcar los hechos y derecho (motivo) para poder resolver declarando o disponiendo una conducta (contenido) y alcanzar un objetivo (fin), lo que en suma es la motivación del acto administrativo; el tema radicaría en si se revisó los requerimientos legales.*

"2. (...) ¿(a) se debió gestionar la suscripción de un contrato, (b) el cuál debió haberse sometido a refrendo interno? (...) ¿(c) se estaría ante una contratación irregular, si consideramos que el refrendo otorga eficacia al acto administrativo?"

(a) *Sin entrar a ver la procedencia del procedimiento, **es discrecionalidad de la Administración Activa determinar la necesidad del uso de un "contrato"**, el monto del Pedido de Compra no incide en la suscripción del contrato, dado que solo procede cuando sea imprescindible, por seguridad jurídica o por disposición de la CGR, con motivo del objeto contractual.*

(b) Sobre el sometimiento a Aprobación Interna, reiterando que no se entra a verificar la procedencia del procedimiento (justificación), tratándose de una "Contratación Directa", el artículo 17 inciso 4) del Reglamento Sobre El Refrendo De Las Contrataciones De La Administración Pública R-CO-44, es claro en establecer que estará sujeta en "(...) aplicación de las excepciones de oferente único, establecida en el inciso d) del artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, y de objetos que requieren seguridades calificadas, dispuesta en el inciso h) del artículo 131 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en el tanto no esté sujeto a refrendo y el precio contractual alcance el límite inferior vigente para la aplicación de la licitación abreviada (...)" y con base en las resoluciones R-DC-029-2013 y R-DC-16-2012 de la CGR -con independencia de la fecha de vigencia de las resoluciones-, la contratación N° 2013CD-000188-10900 por ser de un monto ₡30.400.000,00 (treinta millones cuatrocientos mil colones exactos) (Folios 02, 19 y 20), estando el SFE clasificado en el estrato "E", según el artículo I.A de ambas normas, dado que la contratación supera el monto mínimo de la Licitación Abreviada (₡12.380.000,00 o ₡11.840.000,00), **era obligatoria la Aprobación Interna.**

(c) Con fundamento en el artículo en el artículo 210 del RLCA, que establece que "(...) El contrato se tendrá como irregular, cuando (...) se ejecuten sin contar con el refrendo o aprobación interna, cuando ello sea exigido. (...)", **la contratación sería irregular.**

"3. (...) ¿debieron contar con términos de referencia que los regularan y facilitaran el recibido conforme del objeto contratado?"

Los términos de referencia son obligatorios en todas las contrataciones ordinarias, sean generales, complejas, rígidas o flexibles, por cuanto el cartel es un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias sobre la necesidad institucional. De la lectura de las cláusulas las empresas pueden, no solo ofertar, sino también asesorar a la Administración sobre el bien o servicio y su funcionalidad, por cuanto la empresas privadas, públicas o los entes que tengan actividades comerciales cotidianas, pueden tener mayor conocimiento o experiencia del mercado. Igualmente se aplicaría en las Contrataciones Directas Excepcionadas, pero con variables que dependerán de la naturaleza del objeto contractual, porque existe la posibilidad de la negociación directa en casos expresamente autorizados, siendo lo trascendente definir la necesidad institucional o pública, que permita valorar, comparar, rechazar o aceptar una oferta.

"4. ¿Cuál sería el mecanismo que debe aplicar la administración activa para resarcirse ante un eventual incumplimiento del contratista; si consideramos que los procesos CD2012-000131-000131 y CD2013-000188-10900 no le exigieron a éste que rindiera garantía de cumplimiento y no se establecieron multas ni sanciones al respecto?"

En caso de que la Administración Pública no haya solicitado garantía de cumplimiento, y no haya establecido multas o cláusula penal, el único mecanismo para el resarcimiento económico por incumplimiento contractual, a título de indemnización, sería la **interposición de un proceso contencioso administrativo y civil de hacienda –demanda- ante los Tribunales Contenciosos Administrativos y Civil de Hacienda**, a través de la Procuraduría General de la República, conforme los

artículos 2 inciso a), 10 inciso 5) y 16 del Código Procesal Contencioso Administrativo Ley N° 8508. En este apartado, esta Unidad considera que, de existir omisiones, confusión o limitaciones que afecten ejecución de las contrataciones, la Administración puede buscar un acercamiento con la empresa contratante, a fin de establecer un mecanismo que permita el correcto entendimiento de los alcances de los derechos y las obligaciones contraídos por las partes y otorgue seguridad jurídica en razón del objeto, lo que podría ser mediante un "contrato", si las partes así acuerdan.

Existe error en la identificación del proceso CD2012-000131-10900, por cuanto en la transcripción anterior se identificó como CD2012-000131-000131.

2.3 CAUSAS

- 2.3.1** No se aplicaron en el caso del sistema SIFITO, los procedimientos que regulan a lo interno de la organización lo relativo a la administración de proyectos de TI.
- 2.3.2** Debilidades en el sistema de control interno vinculadas con la materia de contratación administrativa y administración de proyectos de TI, no permiten garantizar en forma razonable el cumplimiento a cabalidad del ordenamiento jurídico y técnico.

2.4 EFECTOS

- 2.4.1** Riesgo potencial de que no se logren los objetivos propuestos con relación a la implementación del sistema SIFITO, al no ser administrado como un proyecto de TI; situación que podría afectar la implementación de las NICSP en el plazo establecido (enero 2016).
- 2.4.2** La gestión emprendida por la administración lejos de fortalecer debilita el sistema de control interno con relación a la materia de contratación administrativa y administración de proyectos de TI.

2.5 CONCLUSIÓN

Esta Auditoría Interna se ha pronunciado en forma reiterada sobre las debilidades de control que presenta el sistema de control interno (SCI) en materia de contratación administrativa; situación que no beneficia a la organización.

En ese sentido, es nuestro criterio que la administración del SFE debe analizar muy bien lo que ha venido aconteciendo con casos concretos relacionados con la adquisición de bienes y servicios; a efecto de poder visualizar dónde es que se están presentando las debilidades, situación que debería permitir capitalizar las experiencias del pasado y adoptar las medidas que sean necesarias para fortalecer el sistema de control interno en materia de contratación administrativa. Dicha gestión debe posibilitar minimizar la materialización de eventos no deseados.

Considerando la evidencia obtenida, se puede afirmar que con relación a algunos aspectos técnicos relacionados con las contrataciones directas 2012CD-000131-10900, 2013CD-000188-10900 y 2013CD-000191-10900, no se aplicaron acciones orientadas a sanas prácticas administrativas; situación que inclusive, en uno de los casos (2013CD-000188-10900) podrían existir elementos para declarar dicho proceso como una contratación irregular, tomando en cuenta el criterio legal contenido en el oficio AJ-221-2013 del 14/10/2013.

Además, la gestión emprendida por la administración, lejos de fortalecer, debilita el sistema de control interno con relación a la administración de proyectos de TI; lo anterior si se considera lo acontecido con el sistema SIFITO.

2.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:

- 2.6.1** Analizar el criterio legal contenido en el oficio AJ-221-2013 del 14/10/2013, específicamente con relación a lo acontecido con el proceso de contratación administrativa identificado como **contratación directa 2013CD-000188-10900**; por cuanto aparentemente existen elementos que podrían calificar dicho proceso como una "contratación irregular"; situación que le debe permitir a la administración adoptar las medidas que correspondan. En dicha gestión la administración se podría apoyar en su Unidad de Asuntos Jurídicos. Además, las acciones que se emprendan deben quedar fundamentadas y documentadas.
- 2.6.2** Adoptar las medidas necesarias que permitan documentar técnicamente por parte de la Jefatura del Departamento Administrativo y Financiero como "Administrador del Proyecto SIFITO", los servicios brindados por la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A.; a efecto de garantizar que el producto recibido cumplió con los términos de la **contratación directa 2012CD-000131-10900**. De existir dicho documento, remitir copia del mismo a la Auditoría Interna.
- 2.6.3** Tomar las medidas necesarias que permitan documentar técnicamente por parte de la Jefatura del Departamento Administrativo y Financiero como "Administrador del Proyecto SIFITO", los servicios brindados por la empresa BUSYS INTERNACIONAL S.A.; a efecto de que se garantice que el producto que se reciba cumple con los términos de la **contratación directa 2013CD-000188-10900**. Al respecto, se deberá remitir copia del mismo a la Auditoría Interna.

- 2.6.4** Diagnosticar la situación actual del sistema SIFITO, a efecto de identificar las necesidades, ajustes y adiciones que requiere el mismo; resultados que deberán convertirse en un insumo que facilite la implementación de la **recomendación 2.5.6.1² contenida en el informe N° AI-SFE-SA-INF-009-2013** denominado "Resultados de la auditoría sobre el diagnóstico relativo al proceso llevado a cabo por el SFE para adoptar e implementar las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP)". Dicha gestión deberá permitir, en forma previa a realizar contrataciones de servicios profesionales para depurar el citado sistema SIFITO; coordinar lo que corresponda con la Unidad de Tecnología de la Información.
- 2.6.5** Incorporar y/o depurar los procedimientos vigentes que regulan la materia de contratación administrativa, a efecto de que se considere (según corresponda), entre otros aspectos, lo siguiente:
- Exigir para cada procedimiento de contratación administrativa, que el mismo cuente con el análisis legal respectivo; cuya rigurosidad será establecida para cada contratación en particular. En caso contrario y de corresponder legalmente, documentar e incorporar en el expediente de contratación la justificación que contenga las razones por las cuales no se emitiría el citado análisis.
 - Emitir para todos los casos que así lo requieran, los contratos mediante los cuales se regularían la adquisición de bienes y servicios; situación que conllevaría el coordinar con las instancias correspondientes la obtención del refrendo respectivo (interno o externo).
 - Implementar el formato estandarizado por medio del cual se establecerán los términos de referencia que regularían la adquisición de bienes y servicios a través de la contratación directa; aun en aquellos casos se esté gestionando la compra a través de oferente único.
 - Documentar e incorporar en el expediente de contratación administrativa, la justificación por la cual no se solicitarían garantías de cumplimiento, multas y sanciones.

² **Recomendación:** "Documentar lo relativo al sistema Sifito como un proyecto de TI; conforme la metodología establecida por la Unidad de Tecnología de la Información. Lo anterior conlleva a documentar el diagnóstico respectivo, el cual debe detallar los cambios necesarios para ajustar dicho sistema a las necesidades del SFE y el costo esperado de estos cambios."