

Dirección General de Auditoría

Departamento Auditoría MTSS

DGA-AMTSS-IESP-4-2022

Estudio del cumplimiento del Sistema de Control Interno en la contratación de Alquiler de Equipo de Cómputo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad.

2022

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Origen del Estudio	4
1.2. Recordatorio	4
1.3. Objetivo General	5
1.4. Alcance	5
1.5. Normas Técnicas	5
1.6. Metodología Aplicada	5
1.7. Limitaciones	5
1.8. Antecedentes	6
1.9. Comunicación de Resultados	6
2. ANÁLISIS Y RESULTADOS	7
2.1. Control de Actas de Recepción Definitiva de Bienes o Servicios	7
2.2. Conformación y contenido del expediente electrónico en el SICOP	8
3. CONCLUSIONES	11
4. RECOMENDACIONES	12

RESUMEN EJECUTIVO

La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo evaluar el control interno ejercido por la Administración en la contratación de alquiler de equipo de cómputo del Ministerio.

Se realiza la evaluación de los procedimientos aplicados por la Administración, con el propósito de determinar la calidad de los controles aplicados a fin de cumplir con lo estipulado en la normativa vigente de archivo.

Luego de concluida la presente auditoría, esta Dirección General de Auditoría (en adelante DGA) encontró que, la Administración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante MTSS), presenta debilidades de Control Interno en cuanto a los siguientes aspectos:

1. Control de consecutivo, remisión y resguardo de las Actas de Recepción Definitiva de Bienes o Servicios.
2. Conformación y contenido del expediente electrónico en el SICOP de la Licitación Pública Nacional N°2016LN-000002-0007000001

Por último, se emiten las recomendaciones correspondientes a la Administración para corregir los aspectos de mejora incluidos en el presente estudio, contribuyendo así con el mejoramiento continuo en materia de Control Interno en el Ministerio.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

Con el fin de acatar lo dispuesto por la Ley General de Control Interno N°8292, en relación con la competencia de la Auditoría Interna de verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del Sistema de Control Interno, así como de informar y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes a la Administración Activa, se contempla la ejecución del “Estudio del cumplimiento del Sistema de Control Interno en la contratación de Alquiler de Equipo de Cómputo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad”, tomando como criterio la valoración de riesgo y la viabilidad del estudio determinada en la Actividad Planificación.

1.2. Recordatorio

La Contraloría General de la República (en adelante CGR) recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N°37, N°38 y primer párrafo del N°39 de la Ley General de Control Interno:

“Artículo 37: Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38: Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39: Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios”.

1.3. Objetivo General

Evaluar el control interno ejercido por la Administración en la contratación de alquiler de equipo de cómputo del Ministerio.

1.4. Alcance

El alcance corresponde a las actividades ejercidas por la Administración en los años 2020 y 2021, ampliándose en caso de ser necesario.

1.5. Normas Técnicas

Las actividades ejecutadas se realizaron de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

1.6. Metodología Aplicada

Debido a que no se cuenta con estudios previos en relación con el cumplimiento del Sistema de Control Interno en la contratación de Alquiler de Equipo de Cómputo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se procede a realizar la evaluación de los procedimientos aplicados por la Administración, con el propósito de determinar la calidad de los controles aplicados a fin de cumplir con lo estipulado en la Ley N°7494 "Ley de Contratación Administrativa" y su respectivo Reglamento, además de los aspectos considerados en el respectivo Cartel de Licitación.

Se procedió a consultar la documentación relacionada con la Licitación Pública Nacional N°2016LN-000002-0007000001 denominada "Alquiler de equipo de cómputo según demanda", esto debido a que correspondía a la contratación que se encontraba en ejecución al momento de realizar el Estudio, a través del expediente electrónico que se encuentra disponible en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).

Adicionalmente, se procedió a solicitar a la Administración mediante el Sistema ARGOS, información adicional relacionada con la ejecución del servicio contratado, para el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2020 al 31 de diciembre del 2021.

1.7. Limitaciones

Producto de los ciberataques sufridos por el Ministerio de Hacienda el 18 de abril del año en curso, la entidad tomó la decisión de suspender los sistemas informáticos, afectando la tramitación y consulta

por medio de las plataformas SIGAF, ATV, entre otros. Asimismo, como medida preventiva, el MTSS procedió a suspender el uso de sus sistema y servidores, lo cual afectó el acceso al sistema ARGOS, por medio del cual se realizan las consultas a la Administración en relación con los estudios en ejecución. La suspensión de los sistemas antes mencionados afectó la recopilación de información solicitada mediante sistema ARGOS previamente.

1.8. Antecedentes

El Departamento de Proveeduría Institucional, dependencia de la Dirección General Administrativa Financiera, es el encargado de tramitar todos los procedimientos de contratación administrativa para la adquisición de bienes y servicios que se requieran en el MTSS, lo anterior en estricto apego a la normativa vigente aplicable en materia de contratación administrativa, garantizando la transparencia del proceso mediante la utilización del SICOP, este último, de uso obligatorio desde el año 2016, con el fin de transparentar el proceso de contratación administrativa en el sector público, de acuerdo a la Ley N°9395.

En relación con el proceso de contratación para el alquiler de equipo de cómputo, se cuenta además con la colaboración del Departamento de Tecnologías de Información, a fin de considerar los aspectos técnicos mínimos necesarios para llevar a cabo la contratación para los fines correspondientes.

1.9. Comunicación de Resultados

El presente informe se expuso a la administración el día 19 de julio del 2022 a las 9:10 a.m. de manera verbal, en presentación celebrada de forma virtual por medio de video conferencia, en presencia de la Auditoría la señora, Andrea Umaña Salazar, Carlos Garro Méndez, Adriana Benavides Víquez, Yariela Díaz Jiménez, por parte de la Administración se contó con la presencia de Angeline Badilla Berrocal, Bernal Bolaños Castillo, Gina Quirós Torres, Jorge Víquez López y Yorleny Mejía Sequeira.

2. ANÁLISIS Y RESULTADOS

2.1. Control de Actas de Recepción Definitiva de Bienes o Servicios.

Esta Dirección General de Auditoría identificó que no existe una estandarización en el control y resguardo de las “Acta de Recepción Definitiva de Bienes o Servicios” que deben emitir mensualmente los encargados de los respectivos programas presupuestarios que cuentan con equipo de cómputo arrendado de la Licitación Pública Nacional N°2016LN-000002-0007000001

Al respecto, se verificó que tres de los programas presupuestarios, adheridos al contrato de alquiler indicado, no utilizan el Sistema de Gestión Documental (SGD) como medio para el control de los consecutivos, remisión y resguardo de estas.

Cuadro N°1

Nomenclatura utilizada en las Actas de Recepción de Bienes

Tipo de documento	Programa presupuestario	Nomenclatura utilizada
Acta de Recepción Definitiva de Bienes o Servicios	729	DGAF-DTIC-RBOS-XX-20XX
	731	DMT-DVAL-RBOS-XX-20XX
	732	DNE-RBOS-XX-20XX
	733	N/A
	737	N/A
	734	N/A

Fuente: elaboración propia.
 N/A= no lo utiliza

Respecto a la obligatoriedad del uso del SGD por parte de los funcionarios del MTSS, la Circular MTSS-DMT-006-2016, del 28 de octubre del 2016, asigna al SGD como el mecanismo oficial para realizar el respaldo de toda documentación que se genere en el Ministerio, a fin de garantizar la seguridad y accesibilidad de esta.

Dicha circular refuerza lo indicado en la Directriz-DMT-0032-2015 “Lineamientos para la gestión de documentos digitales y virtualización de servicios en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)”, tal y como se lee a continuación:

“... ”

En cumplimiento a la Directriz mencionada en este documento, el sistema de gestión documental será la herramienta oficial para la generación, envío y respaldo de documentos en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y entrará en vigencia en enero de 2017.”

La falla señalada se origina por cuanto, la Administración no coordinó formalmente las actividades mínimas necesarias para incorporar el procedimiento del manejo de las actas indicadas por medio del SGD, a pesar haber establecido este sistema como el control superior para la ejecución de este tipo de procesos, tal y como se observa en una respuesta obtenidas de los responsables del control de las actas, respecto a las razones por la cuales no se procede con la generación de consecutivos, remisión y respaldo de las Actas de Recepción Definitiva de Bienes o Servicios en el SGD, a saber:

“Cuando se inició el proceso de enviar junto a cada factura, un acta de recibido a satisfacción por allí del año 2019, solo se emitió por parte de la proveeduría un formato específico, sin embargo, este no hacía referencia a utilizar algún consecutivo, y así se han remitido desde entonces sin consecutivo, sin que me hicieran observación alguna, de parte de la proveeduría o de informática.

...”

Al omitir el uso del SGD para el control de los consecutivos, remisión y resguardo de las Actas, dificulta la labor de supervisión de la Administración, así como de los entes externos e internos de fiscalización, además, debilita el sistema de control interno en materia de archivo en el Ministerio exponiendo a la Administración a las sanciones correspondientes.

2.2. Conformación y contenido del expediente electrónico en el SICOP

La Dirección General de Auditoría determinó que el expediente electrónico de la Licitación Pública Nacional N°2016LN-000002-0007000001 de “Alquiler de equipo de cómputo según demanda”, almacenado en el SICOP, no contiene la totalidad de las facturas debidamente pagadas a cada uno de los proveedores adjudicados, para el periodo comprendido entre el 1/1/2021 al 31/05/2021.

Adicionalmente, el expediente no contempla un apartado para el resguardo de las “Acta de Recepción Definitiva de Bienes o Servicios”, las cuales se emiten de forma mensual para cada una de las facturas y su respectiva orden de pedido.

La “Ley de Contratación Administrativa” N°7494, a fin de garantizar la transparencia y la publicidad de los procedimientos que ejecutan las entidades públicas, establece en su Artículo 40 lo siguiente:

“Artículo 40.- 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.

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 lo cual el sistema debe reproducir la información en formatos digitales aptos para que el público pueda descargarlos, copiarlos, manipularlos y reproducirlos.

Para realizar los actos previstos en esta ley, la administración y los particulares deberán ajustarse a las regulaciones de la Ley N.º 8454, Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, de 30 de agosto de 2005.”. (El subrayado no es parte del original)

Adicionalmente, la Directriz DGABCA-0013-2017 del 7 de noviembre del 2017, emitida por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del Ministerio de Hacienda, establece los aspectos mínimos que debe contener el expediente digital de Contratación Administrativa en el SICOP:

“... todo documento que deba formar parte del expediente electrónico, deberá ser incorporado a éste, haciendo uso de los distintos módulos diseñados al efecto en el SICOP; tratándose de documentos complementarios, a través del apartado dominado “Información relacionada” utilizando para esto el Link “Inclusión de documento al Expediente”.

...

De conformidad con el artículo 11 del RLCA, es obligación de las unidades administrativas de Proveeduría Institucional, elaborar el respectivo expediente electrónico de contratación administrativa, el cual estará ordenado cronológicamente, y se identificará con el número asignado al efecto de forma automática por el Sistema.

Cualquier persona interesada tendrá libre acceso al expediente digital, el cual podrá ser consultado en el Sistema SICOP. Quedan excluidos del acceso de las partes y del público en general, aquellos documentos calificados como confidenciales tanto por la administración como por los oferentes.

Es responsabilidad del analista, incorporar en el expediente electrónico, los documentos que por su naturaleza no se puedan presentar de manera digital. La incorporación de éste tipo de documentos deberá realizarse en un plazo que en ningún caso excederá dos días hábiles contados a partir del recibido correspondiente por parte de la Proveeduría Institucional, y deberá realizarse en atención a la normativa vigente y a los manuales de procedimientos oficiales,

emitidos por el proveedor del servicio de plataforma SICOP los cuales se encuentran publicados en la página del sistema SICOP.”.

Esta situación se da producto de la atención de una instrucción informal dada por la ex Jefatura del Departamento de Proveeduría Institucional, en la cual se priorizaban las actividades según el personal disponible, tal y como lo indica la Administración Superior, la cual indicó que:

“...respecto al proceso que se lleva a cabo en los expedientes de contratación es el siguiente:

1. Las facturas y sus respectivas actas las reciben los compañeros del Almacén quienes las remiten al Analista encargado de la contratación
2. El Analista de Contratación, las incluye dentro de los expedientes de cada contratación.

Sin embargo, durante el 2020 la disposición de la Jefatura de Proveeduría en ese momento fue dar prioridad a otras tareas quedando rezagado esto, a raíz de que se cuenta con poco personal y mucho volumen de trabajo...”

El no cargar toda la información relacionada con la licitación citada en el sistema SICOP, resta transparencia ante la ciudadanía de los procesos que ejecuta el Ministerio en materia de contratación administrativa y dificulta los procesos de supervisión de la Administración, así como los procesos de fiscalización de la Auditoría y de la Contraloría General de la Republica.

Además, la atención de una priorización informal de actividades atenta contra el principio de legalidad que rige al sector público, exponiendo a la Administración a las sanciones correspondientes.

3. CONCLUSIONES

Esta Auditoría evaluó los controles aplicados por la Administración, en relación con la contratación de alquiler de equipo de cómputo del MTSS a través del SICOP, según lo dispuesto por la Ley N°7494 “Ley de Contratación Administrativa”, determinándose:

- No existe una estandarización en los controles de consecutivos, remisión y archivo de las Actas de Recepción Definitiva de Bienes o Servicios.
- El Ministerio no ha finalizado la carga en el sistema SICOP de toda la información relacionada con la Licitación Pública Nacional N°2016LN-000002-0007000001.

4. RECOMENDACIONES

4.1. A la Ministra de Trabajo y Seguridad Social

4.1.1. Girar instrucciones formales a quien corresponda y dar seguimiento para que en un plazo de 30 días calendario a partir del recibo de este informe:

- Se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- Se cree un Plan de Acción en el Sistema ARGOS, con las actividades requeridas para el cumplimiento de la recomendación emitida, que detalle los plazos establecidos, y el funcionario responsable de su ejecución.
- Se cargue toda aquella información que resulte en el acatamiento de las recomendaciones incluidas en este Informe en el Sistema ARGOS, en el módulo de Control de Cumplimiento, para su seguimiento correspondiente.

4.2. A la Oficialía Mayor y Dirección General Administrativa Financiera

4.2.1. Elaborar formalmente un procedimiento o documento de naturaleza similar, en el cual se estandarice el uso del SGD como el control correspondiente para la creación de consecutivos, remisión y almacenaje de las Actas de Recepción Definitiva de Bienes o Servicios. Lo anterior en un plazo 30 días calendario una vez recibido este Informe. **(Ver Comentario 2.1)**.

4.2.2. Elaborar y remitir a la DGA un programa para que se realice la carga de los documentos pendientes de archivar en el sistema SICOP, de la Licitación Pública Nacional N°2016LN-000002- citados en el informe, el cual se deberá ejecutar a más tardar en 6 meses, que indique como mínimo: actividades a realizar, fechas de ejecución y responsable de las actividades. Lo anterior en un plazo 30 días calendario una vez recibido este Informe. **(Ver Comentario 2.2)**.

Oficializado por medio del oficio MTSS-DGA-OFI-13-2022 _____