



Al contestar refiérase a: **ID-110436**

AD-ATIC-0016-2024

5 de marzo de 2024

Máster
Vilma María Campos Gómez, gerente a.i.
GERENCIA GENERAL-1100

Máster
Robert Picado Mora, subgerente
DIRECCIÓN TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES - 1150

Ingeniero
Manuel Rodríguez Arce, coordinador
COMPONENTE INNOVACIÓN Y SALUD DIGITAL - 4405

Estimados(a) señores (a):

ASUNTO: Oficio de Advertencia sobre la continuidad del servicio administrado de comunicación de datos, contrato 2017000119 “Contrato de venta de servicios administrados entre el Instituto Costarricense de Electricidad y la Caja Costarricense de Seguro Social”.

Esta Auditoría en cumplimiento de las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo 2024 y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, procede a pronunciarse con respecto a las acciones efectuadas por las autoridades institucionales para establecer una posible solución a la finalización de los plazos de algunos elementos del servicio administrado (7 de marzo de 2024) y la fase de implementación (10 de julio de 2024), contrato 2017000119 “Contrato de venta de servicios administrados entre el Instituto Costarricense de Electricidad y la Caja Costarricense de Seguro Social”. Periodo octubre 2020 a febrero 2024.

I. ANTECEDENTES

El Proyecto del Expediente Digital Único en Salud (EDUS) fue declarado de interés y prioridad institucional, de acuerdo con el artículo 26 de la sesión de Junta Directiva N°8577 del 3 de mayo 2012, instruyéndose a todas las Gerencias para que, en el ámbito de sus competencias, colaboraran con el desarrollo, ejecución, puesta en operación, continuidad y sostenibilidad de ese proyecto.

El 23 de setiembre 2013, entró en vigor la Ley 9162 “Expediente digital único de salud”, cuya finalidad es guiar el ámbito y los mecanismos de acción necesarios para el desarrollo del proceso de planeamiento, financiamiento, provisión de insumos, recursos e implementación del Expediente Digital Único en Salud (EDUS), para lo cual establecía cinco años de plazo para implementar la solución y sus componentes.



El 15 de diciembre del 2017, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) suscribieron el contrato No 2017000119, al amparo de los artículos 2 “Excepciones”, inciso c, de la Ley de Contratación Administrativa y 138 de su reglamento, contrato que tiene por objeto brindar a la CCSS el servicio administrado de comunicación de datos, mediante una red LAN/ WLAN para 29 campus hospitalarios propiedad de la institución, bajo la modalidad de entrega según demanda con la finalidad de implementar el EDUS en la CCSS.

De acuerdo con el contrato original No 2017000119 relacionado con el servicio administrado del EDUS, suscrito entre la CCSS y el ICE el 15 de diciembre del 2017, se estableció en su cláusula cuarta lo referente al plazo de la prestación del servicio según se detalla:

“(..). CLÁUSULA CUARTA: PLAZO DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO

4.1 El plazo de prestación del servicio se dividirá en tres fases:

4.1.1 La fase de planificación iniciará a partir de la notificación de la orden de inicio al ICE por parte del Cliente, y finalizará con la suscripción del Plan General de Implementación.

4.1.2 La fase de implementación del servicio tendrá una duración máxima (sic) de 50 meses contados a partir de la aprobación del Plan General de Implementación, y finalizará con la firma del protocolo de pruebas de recepción final en sitio para el último entregable.

4.1.3 La fase de ejecución se desarrollará y se aceptará de manera independiente para cada entregable en las cuales se implemente el servicio. Esta fase tendrá una duración de sesenta (60) meses contados a partir del día natural siguiente a la firma del protocolo de pruebas de recepción final en sitio para cada entregable.”

El 21 de abril del 2021, la CCSS y el ICE suscribieron la Adenda No 1 (REDIMED) al contrato No 2017000119, con el objeto de adquirir el servicio administrado complementario según demanda, vinculados al EDUS, conforme a las necesidades que estime la CCSS, los cuales incluyen, software, hardware y servicios para la automatización y modernización del proceso de gestión de imágenes médicas. Esta última solución comprende 50 establecimientos, que para tales efectos definió la CCSS con el contratista (ICE).

En la cláusula cuarta de la citada adenda, se modificó el apartado 4.1.2 de la cláusula cuarta del contrato original, denominada “Plazo de prestación del servicio” para que en adelante se lea:

[...] Cláusula cuarta: plazo de prestación del servicio [...]

4.1.2 La fase de implementación del servicio administrado incluyendo lo requerido para el Proyecto Red Digital Institucional de Imágenes Médicas (REDIMED) tendrá una duración máxima de 77,75 meses contados a partir de la aprobación del Plan General de Implementación, y finalizará con la firma del protocolo de pruebas de recepción final en sitio para el último entregable.” (el subrayado y la negrita no pertenecen al original).

4.1.3 La fase de ejecución se desarrollará y se aceptará de manera independiente para cada entregable en las cuales se implemente el servicio. Esta fase tendrá una duración de sesenta (60) meses contados a partir del día natural siguiente a la firma del protocolo de pruebas de recepción final en sitio para cada entregable.”



Además, el 6 de marzo de 2023, la Junta Directiva en el artículo 9° de la sesión 9317 acordó:

“ACUERDO SEGUNDO: *Aprobar la modificación contractual en torno a la cláusula 4.1.3 del contrato 2017000119, por un periodo adicional de hasta 12 meses y un monto de hasta doce mil millones de colones (¢12.000.000.000) por concepto de servicios administrados, tiempo en el cual deberá presentarse ante esta Junta Directiva el informe de alternativas y el análisis costo beneficio, para la selección del modelo idóneo de servicio que garantice la continuidad de la prestación del servicio.*

ACUERDO TERCERO: *Autorizar la participación en una comisión, para el análisis de los contratos ICE-CCSS, que involucre funcionarios de ambas Instituciones, con el fin de analizar el costo beneficio y las mejores condiciones económicas para los intereses Institucionales, para tal efecto se acuerda integrar la representación de la CCSS con el señor director Juan Ignacio Monge Vargas, quien la coordinará, el Lic. Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente Financiero y el Ing. Eithel Corea Baltodano, director de la DTIC. Dicha comisión deberá rendir informe en un plazo de 45 días naturales (04 de mayo 2023).”*

De acuerdo con el oficio GG-DTIC-CISADI-0156-2024, 2 de febrero de 2024, suscrito por el Ing. Manuel Rodríguez Arce, coordinador del Componente Innovación y Salud Digital, el contrato 2017000119 tiene una vigencia de 125 meses a partir de la última firma de las partes suscribientes del contrato, a saber el 14 de agosto de 2028; los primeros elementos del servicio administrado empezarán a vencer en 7 de marzo 2024, mientras que la fase de implementación (es decir el plazo para ejecutar la fase de obra y garantizar 60 meses de operación por elemento) finalizará el 10 de julio de 2024.

II. Sobre el cumplimiento de los plazos de los primeros elementos del servicio administrado y la fase de implementación

Esta Auditoría tuvo conocimiento que, los primeros elementos del servicio administrado del contrato 2017000119 “Contrato de venta de servicios administrados entre el Instituto Costarricense de Electricidad y la Caja Costarricense de Seguro Social” empezarán a vencer el 7 de marzo de 2024, mientras que la fase de implementación (es decir el plazo para ejecutar la fase de obra y garantizar 60 meses de operación por elemento) finalizará el 10 de julio de 2024; no obstante, se observó que la institución, al 27 de febrero de 2024, carecía de una solución que permitiera garantizar la continuidad de los servicios tecnológicos brindados mediante el EDUS y REDIMED a nivel hospitalario.

El 2 de febrero de 2024, mediante oficio GG-DTIC-CISADI-0156-2024 suscrito por el Ing. Manuel Rodríguez Arce, coordinador del Componente Innovación y Salud Digital, indicó al Máster Robert Picado Mora, subgerente de Tecnologías y Comunicaciones, en lo que interesa lo siguiente:

“[...] Valoración de las propuestas para la continuidad de los servicios del EDUS en el Nivel Hospitalario

“[...] Mediante oficio 3604-013-2024, el Instituto Costarricense de Electricidad remite propuesta indicando en el apartado 8.2 Operación “(...) Como parte de la aceptación de la presenta oferta y los diferentes elementos de valor agregado, es indispensable la formalización de una adenda en donde la vigencia de todos los elementos del servicio administrado coincida con la fecha de finalización del contrato, la cual se requiere que sea el mes de agosto del año 2030(...)”. [...]



*En relación con la oferta presentada mediante oficio 3604-022-2024, difiere de la propuesta inicial en torno al plazo de operación, a saber "(...) Como parte de la aceptación de la presente oferta y los diferentes elementos de valor agregado, es indispensable la formalización de una adenda en donde la vigencia de todos los elementos del servicio administrado coincida con la fecha de finalización del contrato, la cual es el **mes de agosto del año 2028** (...)". El subrayado no corresponde al original.*

[...] la selección del escenario al periodo 2028 representaría una erogación estimada anual de \$14,262,345.36, en tanto que para la oferta con vigencia al periodo 2030, el monto representaría \$11,484,650.64, generándose una erogación adicional para la Institución de \$2,777,694.72 en caso de adoptar la vigencia de los servicios al año 2028.

En línea con lo anterior, cabe resaltar que en caso de considerarse la opción con vigencia al periodo 2028, y tomando en cuanto 4 años de servicio administrado bajo esta oferta, la Institución realizaría una erogación adicional de \$11,110,778.88.

Cabe señalar además que la oferta presentada por el Instituto Costarricense de Electricidad al 2028, no incluye a implementación de la plataforma SD-WAN, tal y como se refirió de previo.

Es relevante señalar además que ambas propuestas emitidas por el Instituto Costarricense de Electricidad señalan que para los apartados Condiciones del servicio, responsabilidades del ICE y Responsabilidades del cliente, "(...) Se mantienen las condiciones establecidas en el contrato No 2017000119 (...)", mismas que fueron validadas técnica, financiera, administrativa y legalmente por las comisiones e instancias técnicas pertinentes en su momento, tal y como se indicó en apartados previos del presente oficio.

Valoración jurídica de las alternativas planteadas por el Instituto Costarricense de Electricidad para la continuidad de los servicios

[...] A fin de garantizar la continuidad del servicio de comunicación de datos brindado por el contrato 2017000119, se requiere como ha sido manifestado, incluso desde el año 2023 ampliar tanto el plazo de servicio administrado como el plazo establecido para la entrega de la etapa de infraestructura, toda vez que el cumplimiento de ambos plazos es inminente, si bien resta aún plazo de vigencia contractual global hasta agosto del 2028. [...]

Otros elementos para considerar en el proceso de continuidad de los servicios administrados del Expediente Digital Único en Salud en el Nivel Hospitalario

A la fecha, se mantiene pendiente la atención del acuerdo adoptado por la Junta Directiva en la sesión N° 9133, del 19 de octubre del 2020, mediante el cual se instruyó a la Gerencia General lo siguiente:

“(…) ACUERDO TERCERO: Instruir a la Gerencia General para que con el equipo técnico conformado y con el apoyo de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación elabore un nuevo procedimiento de compra para la Solución de Redes y Equipamiento de Comunicaciones para la CCSS y Servicios de Soporte a Usuario Final para las Unidades adscritas de la CCSS, con sujeción a los requerimientos técnicos y legales indicados en el Informe elaborado por el equipo técnico designado por la Gerencia General, a efecto de que se valoren otras alternativas de solución e interoperabilidad según factibilidad/costo/beneficio de previo al inicio del proceso de compra, valorando plataformas abiertas, en un plazo de tres meses.

En este sentido es relevante señalar que aún no se dispone de la estrategia institucional integral para la adquisición de servicios tecnológicos en los niveles locales, siendo la ampliación de la vigencia del contrato 2017000119 “Contrato de Venta de Servicios Administrados entre el Instituto Costarricense de Electricidad y la Caja Costarricense de Seguro Social” una medida de contingencia para la prestación de los servicios del Expediente Digital Único en Salud en el Nivel Hospitalario, tal cual fue informado por el Proyecto Expediente Digital Único en Salud en su momento y el Componente de Innovación y Salud Digital en múltiples ocasiones”.

El 23 de febrero de 2024, mediante oficio GG-DTIC-1019-2024, el Ing. Robert Picado Mora, sugerente de Tecnologías de Información y Comunicaciones, solicitó al Máster Gilbert Alfaro Morales, director jurídico, criterio sobre lo siguiente:

“[...] Al respecto, este despacho en virtud de que ese contrato lo administra el Componente Innovación y Salud Digital (CISADI), procedió a solicitar la mejor alternativa de solución para dar continuidad al servicio administrado de comunicación de datos, para la implementación del EDUS a nivel hospitalario, para lo cual se ha recomendado por parte del CISADI, aplicar el artículo 276 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública según el oficio GG-DTIC-CISADI-0175-2024, suscrito por el Ing. Manuel Rodríguez Arce, donde solicita lo siguiente:

“...Se recomienda para su valoración como ente competente, gestionar lo correspondiente para dar continuidad a la prestación de los servicios administrados del Expediente Digital Único en Salud en el Nivel Hospitalario mediante la propuesta presentada por el Instituto Costarricense de Electricidad en oficio 3604-022-2024 “Propuesta Continuidad del Servicio Administrado de Comunicación de Datos mediante una red LAN/ WLAN EDUS HOSPITALES, según contrato 2017000119, conforme el plazo habilitado por la aplicación del artículo 276 de la Ley General de Contratación Pública “Modificación unilateral del contrato de bienes y servicios” y sin exceder el tope presupuestario aprobado por la Junta Directiva en el artículo 20° de la Sesión N° 8939 del 16 de noviembre del 2017...”

[...] en atención a lo solicitado por la Gerencia General y dado lo urgente de atender este caso, de manera atenta y respetuosa, emitir el criterio jurídico, sobre la propuesta presentada por el CISADI, respecto a la aplicación del art. 276 de la Ley General de Contratación Pública, al contrato N° 2017000119”.



Como se observa en la información anterior, la Administración Activa a pocos días del cumplimiento del plazo de los primeros elementos del servicio administrado y aproximadamente a tres meses de cumplirse el plazo de la fase de implementación del contrato 2017000119, se encuentra en el proceso de revisión y aprobación de una posible solución que le permita ampliar la ejecución contractual, lo cual incrementa la probabilidad de la materialización de riesgos que afecten la oportunidad, calidad y continuidad de la atención de los usuarios, ante cualquier atraso o imprevisto en ese proceso.

III. Sobre la continuidad de los servicios administrados de comunicación de datos

Esta Auditoría no obtuvo evidencia de que la Gerencia General y Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación hayan logrado cumplir lo solicitado por la Junta Directiva, en la sesión 9133, respecto a la elaboración de un nuevo procedimiento de compra para la solución de redes y equipamiento de comunicaciones para la CCSS.

La Junta Directiva en el artículo 1° de la sesión 9133, celebrada el 19 de octubre de 2020, acordó lo siguiente:

“(...) ACUERDO TERCERO: Instruir a la Gerencia General para que con el equipo técnico conformado y con el apoyo de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación elabore un nuevo procedimiento de compra para la Solución de Redes y Equipamiento de Comunicaciones para la CCSS y Servicios de Soporte a Usuario Final para las Unidades adscritas de la CCSS, con sujeción a los requerimientos técnicos y legales indicados en el Informe elaborado por el equipo técnico designado por la Gerencia General, a efecto de que se valoren otras alternativas de solución e interoperabilidad según factibilidad/costo/beneficio de previo al inicio del proceso de compra, valorando plataformas abiertas, en un plazo de tres meses. ACUERDO CUARTO: Instruir al equipo técnico conformado por la Gerencia General para que presente a la Comisión de Tecnologías de la Junta Directiva los informes de avance del procedimiento licitatorio instruido...”

El 2 de febrero de 2024, mediante oficio GG-DTIC-CISADI-0156-2024 suscrito por el Ing. Manuel Rodríguez Arce, coordinador del Componente Innovación y Salud Digital, indicó al Máster Robert Picado Mora, subgerente de Tecnologías y Comunicaciones, señala que ha esa fecha se mantenía pendiente la atención del acuerdo adoptado por la Junta Directiva en la sesión 9133, del 19 de octubre del 2020, arriba transcrito.

Sobre este tema, es importante mencionar que han transcurrido tres años y cuatro meses desde que la Junta Directiva adoptó el citado acuerdo, sin que la Administración haya logrado atender lo instruido por ese órgano colegiado, situación que ha incidido en la falta de una solución definitiva de redes y equipamiento de comunicaciones para la CCSS; lo anterior, ante la eminente finalización del plazo de los primeros elementos de los servicios administrados, desarrollados en el punto II del presente oficio, mismo escenario ocurrido en marzo 2023 como se indicará en el punto VI de este documento.



IV. Sobre el criterio externado por la Dirección Jurídica en el oficio GA-DJ-00439-2024, del 8 de febrero del 2024, respecto a la modificación realizada con la Adenda I al Contrato 2017000119

En oficio GG-DTIC-1019-2024, 23 de febrero de 2024, suscrito por el Ing. Robert Picado Mora, sugerente de Tecnologías de Información y Comunicaciones y dirigido al Máster Gilbert Alfaro Morales, director jurídico, hace referencia del oficio GG-0208-2024 remitido a esa Dirección por la Gerencia General, el cual indica:

"[...] Mediante oficio GA-DJ-00439-2024, la Dirección Jurídica institucional, remitió a este despacho el análisis de 2 recomendaciones del Informe AOPER-0079-2023 referente a "Auditoría de carácter especial sobre el proyecto Red Digital de Imágenes Médicas (REDIMED) a integrar en el Expediente Digital Único en Salud (EDUS).

Dicho informe señala en sus conclusiones aspectos relevantes relativos a la legalidad de la adenda aplicada al contrato con el ICE, de EDUS hospitalario.

Ahora bien, considerando lo ya señalado por este despacho mediante oficio GG-0158-2024, se le remite el presente oficio para que el mismo sea considerado en la argumentación y antecedentes de la recomendación técnica que debe generar la Dirección a su cargo, sobre la continuidad de los servicios administrados del EDUS en el Nivel Hospitalario.

En virtud de lo anterior, siendo que las conclusiones del referido informe son de gran relevancia para el análisis de la posible modificación contractual en gestación, y tratándose de un tema estratégico de suma urgencia, resorte de sus competencias, se traslada el mismo para que proceda a su revisión y atención urgente, y gestione lo que corresponda conforme a derecho de manera inmediata. Solicito informar de lo actuado".

En relación con lo anterior, la Dirección Jurídica mediante el oficio GA-DJ-00439-2024, del 8 de febrero de 2024, en lo que interesa indicó:

"[...] En conclusión, para esta Asesoría Jurídica:

1- La modificación realizada con la Adenda I al Contrato 2017000119, en relación al (sic) plazo de la Línea 1, no se encuentra apegada a la legalidad toda vez que no se cumple lo dispuesto en el artículo 208 del RLCA, en razón de que la modificación operada, excede el 50% del plazo originalmente contratado y no se acudió a la Contraloría General de la República a solicitar la autorización correspondiente.

Como se indicó anteriormente, una de las alternativas propuestas por la Administración es una posible ampliación del plazo establecido en el contrato 2017000119, según los términos regulados en el artículo 276 del Reglamento a la Ley General de Compras Públicas; no obstante, es relevante indicar la importancia de que este tema sea cuidadosamente analizado ante la eventual aplicación de esta normativa, con la finalidad de no incurrir en hechos similares a los determinados por la Dirección Jurídica en el citado criterio, en el cual se indicó que la ampliación dada mediante la adenda I -en lo concerniente a la línea 1 del referido contrato- no se encuentra apegada a la legalidad por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 208 del anterior Reglamento a Ley de Contratación Administrativa, por cuanto la ampliación de plazo aprobada superó el máximo permitido legalmente (50%).



V. Sobre la administración del contrato 2017000119 “Contrato de venta de servicios administrados entre el Instituto Costarricense de Electricidad y la Caja Costarricense de Seguro Social”.

Según lo mencionado por esta Auditoría en los puntos II y IV del presente oficio, se refleja debilidades en la gestión realizada por los encargados -a través del tiempo- de administrar el contrato 2017000119, así como, de las de más unidades involucradas en este proceso, debido a los siguientes aspectos:

- 1) Desde el 2020 la Junta Directiva, en sesión 9133 artículo 1, había instruido elaborar un nuevo procedimiento de compra para la solución de redes y equipamiento de comunicaciones para la CCSS, sin embargo, a la fecha no se ha iniciado.
- 2) Mediante el oficio GG-DTIC-CISADI-0194-2024 del 8 de febrero 2024, el administrador del contrato y funcionario del Componente de Innovación y Salud señala la materialización de riesgos que han afectado el avance de la ejecución del referido contrato, tales como: el Covid en el 2020-2021, el hackeo de los sistemas de información de la CCSS en el 2022 y la reducción de personal asignado al equipo de gestión del contrato a partir de diciembre 2022; sin embargo, no se observó se haya adoptado acciones efectivas tendientes a administrar y reducir el impacto -de esos riesgos- en la ejecución contractual.
- 3) Plazos próximos a vencer en algunos elementos de servicios administrados (marzo 2024) y la fase de implementación (julio 2024), sin que a la fecha se haya aprobado alguna de las posibles soluciones planteadas.

Respecto a las responsabilidades a cumplir por el administrador del contrato, el Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la CCSS indica en el artículo 9, lo siguiente:

“Del seguimiento del contrato. El administrador o encargado del contrato, órgano colegiado o unipersonal, será el encargado de velar por la correcta ejecución del contrato de acuerdo con los términos regulados en la Ley de contratación administrativa y su reglamento. Corresponderá al administrador de contrato comunicar de forma oportuna al órgano competente las alertas y medidas por adoptar para prevenir, corregir o terminar la ejecución del contrato y adoptar las medidas de responsabilidad que correspondan. Para tales efectos, deberá: (...) 3. Velar porque el contratista se ajuste a las condiciones y plazos establecidos en el contrato, pudiendo dar órdenes que garanticen la satisfacción del interés público. (...) 5. Advertir al encargado de compras, la conveniencia de introducir modificaciones o señalar correcciones al contrato”.

Asimismo, es importante considerar lo establecido en la Ley General de Contratación Pública, en el artículo 125¹.

¹ “Serán objeto de sanción las siguientes conductas: [...] r) Provocar una situación de urgencia debida a su deficiente gestión y que esta origine el desabastecimiento de bienes o servicios necesarios para la institución o dejar caducar el contrato, siempre que en tal caso con su omisión se haya dado lugar a ello”.



La falta de accionar de manera oportuna de los administradores del contrato y otras unidades involucradas en este proceso, a través del tiempo, **representa un riesgo para la institución, ya que, podría provocar una eventual situación de urgencia en la continuidad de los servicios tecnológicos brindados por EDUS y REDIMED, así como, en la atención oportuna, segura y de calidad de los usuarios.**

VI. Del oficio de advertencia AD-ATIC-0072-2023 del 22 de junio de 2023 y su seguimiento SAD-ATIC-23-0072-0001-2023(0528) 24 de octubre de 2023, relacionados

Respecto a lo relacionado con la situación del contrato de servicios administrados ante la ausencia de una solución de redes y equipamiento de comunicaciones para la CCSS y Servicios de Soporte a Usuario Final, esta auditoría mediante el oficio AD-ATIC-0072-2023 del 22 de junio de 2023 advirtió a las autoridades institucionales, lo siguiente:

*“[...] **Sobre el nuevo procedimiento de compra para la solución de redes y equipamiento de comunicaciones para la CCSS y servicios de soporte a usuario final. [...] En relación con lo anterior, en pruebas efectuadas por esta Auditoría, se identificó que, a la fecha, no se dispone del procedimiento de compra sobre la solución de redes y equipamiento de comunicaciones para la CCSS.***

[...]

Sobre el uso del contrato no.2017000119 de servicios administrados de datos como mecanismo de contingencia para la continuidad de los servicios ante la ausencia de una solución de redes y equipamiento de comunicaciones para la CCSS. [...] Mediante oficios GIT-0477-2022 del 6 de abril de 2022, la Gerencia De Infraestructura y Tecnologías y GIT-EDUS- 2773-2021, GIT-EDUS-3180-202 del 1 de diciembre de 2021, la Dirección del Proyecto Expediente Digital Único en Salud (EDUS), alertaron sobre el acaecimiento del plazo de operación de los primeros elementos instalados en hospitales para el funcionamiento del EDUS, y solicitaron a la Gerencia General indicación sobre la dirección que prevé dicha Gerencia se adoptará a nivel institucional para asegurar la sostenibilidad de la operación de EDUS en los 29 hospitales y establecimientos donde opere REDIMED, lo anterior, en acatamiento de lo instruido por Junta Directiva en el artículo 1° de la sesión N° 9133, no obstante no se recibió en ese momento lineamiento por parte de la Gerencia General.

El 15 de setiembre de 2022, mediante oficio GIT-1273-2022, el Ing. Jorge Granados Soto, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, instruyó a la Dirección del EDUS, desarrollar una propuesta, dentro de los términos del contrato No.2017000119, para lograr la extensión en el tiempo respecto de los componentes requeridos para el funcionamiento, más allá de los 60 meses previstos de operación, pero dentro del plazo total previsto para el contrato, es así como el 29 de noviembre de 2022, mediante oficio GIT-EDUS-2628-2022, suscrito por los Máster Manuel Rodríguez Arce, y Roberto Blanco Topping, Director, y Jefe de Componente Puesta en Marcha del EDUS respectivamente, le presentaron al Ing. Granados Soto la propuesta solicitada, indicando además que el contrato N ° 2017000119 tiene por objeto brindar a la CCSS el servicio administrado de datos entrega según demanda para los 29 hospitales y establecimientos de salud que conforman REDIMED, asimismo, que dicho contrato establece un plazo de 60 meses para cada uno de los elementos instalados, habiéndose instalado al 22 de setiembre de 2022 un total de 13,901 elementos de TI y equipos industriales y cuyo plazo de operación comenzarían a vencer a partir del 6 de marzo de 2023.

CONSIDERACIONES.

La situación expuesta, al ser un tema que tiene relación directa con la prestación de los servicios de salud que se le brinda a la población, debe ser de atención prioritaria por parte de la Administración Activa. Si bien se utilizó el mecanismo de contingencia propuesto por la Dirección del EDUS, utilizando la ampliación del contrato de servicios administrados de datos que cubre el nivel hospitalario, para que el servicio no sufriera un impacto, lo cierto es que la CCSS no dispone actualmente de la adquisición de la solución de redes y equipamiento de comunicaciones para la CCSS, que tiene como fin disponer de una infraestructura de redes y comunicaciones a nivel nacional que en determinado momento podría sustituir el servicio brindado por el proveedor de servicios administrados actualmente.

Considera esta Auditoría, que dado el plazo de un año que otorgó la Junta Directiva en la sesión N° 9317 del 6 de marzo de 2023 para presentar el informe de alternativas y el análisis costo beneficio para la selección del modelo idóneo de servicio, debe esa administración activa, valorar la ejecución de todas las acciones que les permita cumplir con el tiempo y objetivos planteados por el máximo Órgano institucional, entre las cuales se deben de tener presente los informes elaborados por el Equipo de Apoyo Técnico nombrado por la Gerencia General, por cuanto esto representó un consumo de recursos institucionales que al final tenían como objetivo plantear una solución similar a la que está solicitando actualmente la Junta Directiva. [...].”

Asimismo, en seguimiento, al referido oficio de advertencia, SAD-ATIC-23-0072-0001-2023(0528) 24 de octubre de 2023 se determinó lo siguiente:

[...] De conformidad, con la documentación aportada por la Gerencia General, Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones y el Componente de Innovación y Salud Digital (CISADI) y el análisis de las acciones efectuadas, se considera que la situación y el riesgo advertido no ha sido gestionado en su totalidad, debido a que no se dispone del procedimiento de compra sobre la solución de redes y equipamiento de comunicaciones para la CCSS. Si bien, informa la administración activa que se han realizado sesiones con el ICE para obtener una oferta que permita dar continuidad al modelo de servicio existente, aún se está a la espera del recibo de la misma, por consiguiente, la institución sigue sin concretar la adquisición de la solución de redes y equipamiento de comunicaciones, que tiene como fin disponer de una infraestructura de redes y comunicaciones a nivel nacional que en determinado momento podría sustituir el servicio brindado por el proveedor de servicios administrados actualmente.

*Valga recalcar que el acuerdo de Junta Directiva, donde se instruyó a la Gerencia General elaborar un nuevo procedimiento de compra para la Solución de Redes y Equipamiento de Comunicaciones para la CCSS y Servicios de Soporte a Usuario Final para las Unidades adscritas de la CCSS, data del 19 de octubre de 2020, (artículo 1° de la sesión N°9133), sin embargo, a la fecha no se observa la elaboración del nuevo cartel, si bien es cierto la Junta Directiva aprobó la modificación contractual del contrato 2017000119, por un periodo adicional de hasta 12 meses para mitigar el riesgo de impactar la prestación de los servicios de salud que se brinda a la población, cuyo plazo vence en marzo 2024, **considera esta Auditoría, que las acciones llevadas a cabo hasta el momento no se están realizando con la premura necesaria, existiendo el riesgo de no disponer a tiempo de los componentes necesarios para el buen funcionamiento del EDUS. [...].”** (La negrilla no es del original)*



VII. CONSIDERACIONES FINALES

Los servicios de salud que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social, desde su creación, son de vital importancia y uno de los pilares esenciales para garantizar el bienestar y desarrollo de la población costarricense, motivo por el cual, ante la necesidad creciente de disponer de tecnologías que contribuyeran con la mejora continua de la atención a los usuarios, fue necesario la creación e implementación del Expediente Digital Único en Salud (EDUS), el cual, se ha convertido en una herramienta con un papel protagónico, debido al avance e impulso tecnológico que le ha brindado a la institución y al sector salud de la región.

Al respecto, en la operación de esta solución resulta imprescindible la infraestructura y demás servicios que garanticen el soporte y recursos requeridos por los sistemas de información para su correcta ejecución. En ese sentido, la institución optó por adquirir los servicios administrados a través de un tercero, lo cual, se materializó mediante el contrato 2017000119 “Contrato de venta de servicios administrados entre el Instituto Costarricense de Electricidad y la Caja Costarricense de Seguro Social”.

La revisión ejecutada por esta Auditoría a la gestión de dicho contrato refleja la necesidad de mantener un control efectivo en la administración de los plazos de ejecución de este, con el fin de garantizar la disponibilidad y confiabilidad de los servicios administrados en TIC, indispensables para la prestación de servicios de salud. Siendo importante la implementación de medidas de seguimiento más rigurosas, así como, el establecimiento de una comunicación y coordinación constante entre las unidades involucradas, que generen acciones concretas para cumplir con los objetivos institucionales y las disposiciones emanadas por la Junta Directiva sobre este tema.

Los administradores del contrato tienen la responsabilidad de velar por la vigencia de los plazos y garantizar una ejecución eficiente y oportuna de este. Esto requiere un monitoreo activo, una comunicación efectiva, la identificación de riesgos y la implementación de medidas preventivas apropiadas.

En el presente estudio se observa una conducta reiterada con lo ocurrido en marzo de 2023, respecto al vencimiento de los plazos de algunos elementos de los servicios administrados, donde en ese momento existía una premura similar para solucionar la urgencia y evitar posibles implicaciones negativas, lo cual derivó en la aprobación de la ampliación del plazo -por Junta Directiva- el mismo día de su vencimiento, situación que podría repetirse nuevamente en este contrato.

Finalmente, es importante que las unidades involucradas en la solicitud y aprobación de nuevas ampliaciones al contrato 2017000119 analicen, de previo a autorizar un nuevo plazo, los alcances del criterio GA-DJ-00439-2024, del 8 de febrero del 2024, emitido por la Dirección Jurídica en relación con la adenda 1 del citado contrato, donde se indicó que el plazo otorgado no era conforme al marco de legalidad. Lo anterior, con la finalidad de no incurrir en conductas contrarias a la normativa vigente en compras públicas.

Al respecto, las Normas Técnicas para el Gobierno y Gestión de las Tecnologías de la Información emitidas por el Ministerio de Ciencia, Tecnologías y Telecomunicaciones, en el apartado VI “Calidad de los Procesos Tecnológicos”, establece lo siguiente:



“La institución debe implementar prácticas que permitan controlar los procesos organizacionales, posibilitando la mejora continua de productos y servicios, buscando asegurar la satisfacción de las necesidades institucionales, manteniendo estándares de documentación de los lineamientos requeridos, esquemas para la medición del desempeño y control sobre la vigencia de las prácticas aplicables a los procesos.

Igualmente, debe generar servicios de TI de conformidad con los requerimientos de los usuarios con base en un enfoque de eficiencia y mejoramiento continuo de los procesos que habilitan la gestión de las tecnologías de información”.

Así mismo en el apartado IX “Gestión de Proyectos que Implementan Recursos Tecnológicos” refiere:

“La institución debe gestionar los proyectos que permitan habilitar sus iniciativas para el logro de los objetivos estratégicos, satisfaciendo los requerimientos y en cumplimiento con términos de calidad, tiempo, presupuesto y uso óptimo de los recursos, de acuerdo con las buenas prácticas y estándares preestablecidos”.

Las Normas de Control Interno para el sector público, en el punto 4.5” Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones”, establece lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.”.

Así mismo, en el punto 4.5.2 “Gestión de Proyectos”, señala:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes”.

En virtud de lo expuesto, esta Auditoría previene y advierte de la situación planteada en el presente oficio, con el propósito de su valoración y revisión inmediata de la Gerencia General y la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, a efecto de que se adopten las medidas pertinentes y coadyuvar así, al cumplimiento de los objetivos institucionales siempre en mejora de los servicios brindado a la población.

Finalmente, se realiza un recordatorio sobre lo establecido en el artículo No. 17 de la Ley General de Control Interno No. 8292, en el cual se hace énfasis en la atención con prontitud de los hallazgos de la Auditoría por parte de la administración activa, por lo cual se solicita respetuosamente informar a este Ente Fiscalizador respecto a las labores efectuadas en torno a las observaciones planteadas en el presente documento.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Al respecto, se deberá informar a esta Auditoría Interna sobre las acciones ejecutadas para la administración del riesgo y atención de la situación comunicada, en el **plazo de 15 días** a partir del recibido de este documento.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

Olger Sánchez Carrillo

M. S.c. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/RAHM/AEBB/RMO/lbc

- C. Máster María Eugenia Esquivel Rodríguez, presidente, Presidencia Ejecutiva-1102.
Doctor Wilburg Díaz Cruz, gerente a.i., Gerencia Médica-2901.
Auditoría-1111.

Referencia: ID-110436