



RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó según el Plan Anual Operativo 2020 del Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Auditoría Interna, con el fin de evaluar el proyecto de comunicaciones unificadas a nivel institucional.

En ese sentido, los resultados del estudio evidenciaron oportunidades de mejora en la administración de la plataforma de comunicaciones a través de telefonía IP¹, debido a la necesidad en las diferentes unidades programáticas de la Institución en el remozamiento de esta por conceptos de obsolescencia, garantía y mantenimiento. Aspecto por considerar conociendo que la CCSS dispone de un proyecto orientado precisamente a mitigar riesgos asociados este tipo de situación.

Por otra parte, se comprobó que dicho proyecto ha tenido un avance en la implementación de aproximadamente de 18 meses desde la formalización del contrato No. 10-2018. Sin embargo, la definición de una estrategia de puesta en marcha en centros de trabajo fuera de oficinas centrales es prioritario, así como complementar esa necesidad con la disponibilidad de un plan de comunicaciones, orientado a divulgar el proyecto, así como sus términos y condiciones, una vez instalado el servicio administrado en el sitio.

Aunado a lo anterior, existen debilidades en los procesos de transferencia de conocimiento; la verificación de las condiciones técnicas en el equipamiento ofertado, así como en la implementación de la solución, particularmente en aspectos relacionados con la exposición a riesgos por concepto de migración del equipamiento en obsolescencia de oficinas centrales; definición y análisis de requerimiento técnicos ajustados para cada sitio; control sobre la ejecución presupuestaria de la contratación; delegación de roles y responsabilidades en el ámbito de rectoría en temas de telefonía IP, así como en las unidades usuarias del servicio administrado.

Por último, se puede constatar la necesidad de fortalecer los procesos de la documentación y análisis de la justificación inicial de la compra, así como la oportunidad en la disposición de cotizaciones que aporten elementos comparativos en apoyo a la toma de decisiones sobre la factibilidad económica; adicionalmente, la definición de mecanismos de control para ser vigilantes de la ejecución contractual en la contratación, bajo los principios de de completitud y pertinencia de la información.

En virtud de lo expuesto, este Órgano de Fiscalización ha solicitado a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, se adopten acciones concretas para la atención a las recomendaciones insertas en el presente informe.

¹ IP (protocolo de internet, por sus siglas en inglés)



ÁREA DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROYECTO DE COMUNICACIONES UNIFICADAS A NIVEL INSTITUCIONAL

DIRECCION DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se efectuó en atención al Plan Anual Operativo del 2020 para el Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la ejecución del proyecto de comunicaciones unificadas en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Verificar la identificación de necesidades de infraestructura tecnológica en telefonía IP en la CCSS
2. Comprobar la participación de los responsables del proyecto de comunicaciones unificadas en la Institución.
3. Revisar la justificación y elección de modalidad de compra que motivaron la contratación del servicio administrado para la implementación del proyecto de comunicaciones unificadas en la CCSS.
4. Comprobar la ejecución contractual de acuerdo con los términos definidos en la contratación Directa No. 2017CD-000018-115 “Servicios administrados de Comunicaciones WAN, unificadas y monitoreo” del subítem 1.2.
5. Analizar la gestión de proyecto para la solución de comunicaciones unificadas en la Institución.
6. Comprobar la incorporación del respaldo documental pertinente al accionar de la Administración, entorno a la contratación Directa No. 2017CD-000018-115 “Servicios administrados de Comunicaciones WAN, unificadas y monitoreo”, subítem 1.2 “Servicios de Comunicaciones unificadas para la CCSS”.

ALCANCE

El estudio comprende las acciones realizadas por la Administración Activa para la ejecución del proyecto de comunicaciones unificadas a nivel Institucional. Lo anterior considerando el período comprendido entre setiembre del 2017 y marzo del 2020, ampliándose en aquellos casos que se resultó pertinente.

La presente evaluación se realizó conforme a las disposiciones señaladas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.



METODOLOGÍA

Con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos, se desarrollaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Solicitud de información a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones mediante los oficios No. AI-032-2020 del 10 de enero del 2020 remitido a el Máster Robert Picado Mora, Sub Gerente de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones y No. AI-167-2020 del 24 de enero del 2020 remitido a el MSc. Sergio Porras Solís, Jefe del Área de Comunicaciones y Redes Informáticas.
- Aplicación de encuestas a funcionarios de diferentes centros de trabajo, sobre las centrales telefónicas y servicios administrados relacionados a telefonía, lo anterior, comunicado por medio de los siguientes oficios:
 - AI-413-2020 del 12 de febrero del 2020 dirigido a los directores (as) regionales de servicios de salud y de sucursales a nivel Institucional.
 - AI-414-2020 del 12 de febrero del 2020 dirigido a centros de trabajo incorporados al proyecto de comunicaciones unificadas a nivel Institucional.
 - AI-418-2020 del 12 de febrero del 2020 dirigido a 11 centros de trabajo a nivel hospitalario y centros especializados de la Institución.
- Revisión de documentación remitida por la Administración Activa en torno a la Contratación Directa No. 2017CD-000018-1150 “Servicios Administrados de Comunicaciones WAN, unificadas y monitoreo”, subítem 1.2 “Servicios de comunicaciones unificadas para la CCSS”.
- Entrevista y/o reuniones efectuadas con los siguientes funcionarios:
 - Máster Robert Picado Mora, Subgerente de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.
 - Lic. Daniel Berrocal Zúñiga, Coordinador Comisión Técnica, Proyecto comunicaciones unificadas en la CCSS.
 - Lic. Endry Núñez Salas, Jefe Subárea Gestión Administrativa, DTIC.
 - Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato “Servicios de comunicaciones unificadas para la CCSS”, Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.
 - Téc. Emmanuel Ugalde Cruz, funcionario CGI, Área de Salud de Goicoechea 1.
 - Lic. Alejandro Calderón Escobar, Encargado de Presupuesto, Área de Salud de Goicoechea 1.

MARCO NORMATIVO

- La Ley General de Control Interno 8292.
- Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) No. R-CO-9-2009.
- Normas Técnicas para la Gestión y Control de Tecnologías de Información, CGR.



- Normas Institucionales en Tecnologías de Información y Comunicaciones.
- Manual de Organización de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, octubre 2012.
- Lineamientos para la Adquisición de Bienes y Servicios en Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC-GBS-0001)
- Lineamientos en Comunicaciones y Redes Informáticas en la CCSS (STI-N-CO-002), agosto 2015.

ASPECTOS RELACIONADOS CON LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

Esta Auditoría informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37, 38 de la Ley No. 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“(...) 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 (...)”.

ANTECEDENTES

El desarrollo e innovación de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) ha resultado un elemento clave en la transformación digital de los medios de comunicación utilizados por las diferentes organizaciones, sin hacer distinción de tamaño o complejidad.

En ese sentido, ese efecto es generado a través del crecimiento y tendencia a nivel mundial de las telecomunicaciones, las cuales consisten en múltiples estaciones de receptores y transmisores que intercambian información entre sí, utilizando un conjunto de elementos relacionados con la radio, telefonía y redes informáticas, dispuestas en aprovisionar el medio necesario para establecer comunicación efectiva en un mundo digital demandante de recursos tecnológicos y beneficios asociados en el uso de estas.

Ante esa dinámica, los medios de comunicación digitales han tomado una particular atención por parte de la denominada sociedad de la información, debido a las necesidades particulares de esta en el intercambio constante de voz, datos, sonidos e imágenes (fijas y en movimiento), bajo la premisa de integrarlos independientemente del canal mediante el cual se gestionan esos paquetes de datos, de manera que resulte ágil la utilización tanto para el usuario final como en los administradores de las soluciones tecnológicas.

En ese sentido, dicha integración se conoce bajo el término de “Comunicaciones Unificadas” (UC, por sus siglas en inglés), las cuales mediante la innovación tecnológica cambian el funcionamiento de la telefonía convencional debido al aprovechamiento máximo de los recursos tecnológicos y la adhesión de otros elementos con afinidad que brindan mayor utilidad al tipo de solución, todo lo anterior, por medio de protocolos de internet presentes en la mayoría de las organizaciones.



Por su parte, Cisco² define las comunicaciones unificadas de la siguiente forma:

“(...) Las personas trabajan juntas de diferentes maneras. Y utilizan una gran variedad de herramientas de colaboración: telefonía IP para llamadas de voz, videoconferencias y conferencias web, buzón de voz, movilidad, contenido compartido, mensajería instantánea, presencia y mucho más.

Las soluciones de comunicaciones unificadas (UC) ofrecen la integración de estas herramientas, con experiencias de usuario sin interrupciones que ayudan a las personas a trabajar en conjunto con mayor eficacia. En cualquier lugar, desde cualquier dispositivo. Proporcionan comunicación en tiempo real desde su sistema telefónico y las soluciones de conferencias junto con el chat y la mensajería y los integran con aplicaciones comerciales cotidianas mediante las APIs.

Las soluciones de comunicaciones unificadas están disponibles como software para implementación local, como soluciones alojadas por el partner o como un servicio (UCaaS) de proveedores en la nube. (...)

Es decir, las comunicaciones unificadas podrían considerarse una plataforma de aplicaciones que mejoran la productividad individual, grupal y organizacional, compuesta por servicios presenciales, de mensajería instantánea, telefonía IP, colaboración de datos, movilidad y videoconferencia, estos accesibles a través de una única estructura aprovechada por todos y cada uno de los usuarios participantes del conjunto de facilidades.

En ese sentido, entre los beneficios deseables de dicha solución en cualquier empresa y/o organización, serían:

- La comunicación es más sencilla, facilitando la transferencia de información en cualquier momento, lugar y desde múltiples dispositivos.
- El acceso ya no es restrictivo, no depende de un único dispositivo o aplicación para comunicarse.
- Se da un óptimo aprovechamiento de Recursos, debido a que utiliza los medios tecnológicos integrados por protocolos de internet para entregar servicios.
- La localización de colaboradores es permanente, no depende de si el usuario esta físicamente en un cubículo y además no tendrá que esperar a la llegada de este para comunicarse.
- Ahorro constante de recursos, gracias a todas las ventajas anteriores, las comunicaciones unificadas permiten ahorrar tiempo y dinero.

En virtud de lo anterior, la Institución no está exenta de requerir soluciones de comunicaciones unificadas, desarrolladas con el objetivo de obtener beneficios asociados a la disponibilidad de escenarios donde se interrelacionan elementos de localización y efectividad en el uso de las tecnologías, esto para la comunicación entre usuarios, provocando el contacto directo en el menor tiempo posible y reduciéndose los costos de la usanza de plataformas convencionales y/o en proceso de obsolescencia.

² Cisco Systems es una empresa multinacional con sede en San Jose (California, Estados Unidos), principalmente dedicada a la fabricación, venta, mantenimiento y consultoría de equipos de telecomunicaciones. Actualmente, Cisco Systems es líder mundial en soluciones de red e infraestructuras para Internet.



Roles y Responsabilidades a nivel Institucional

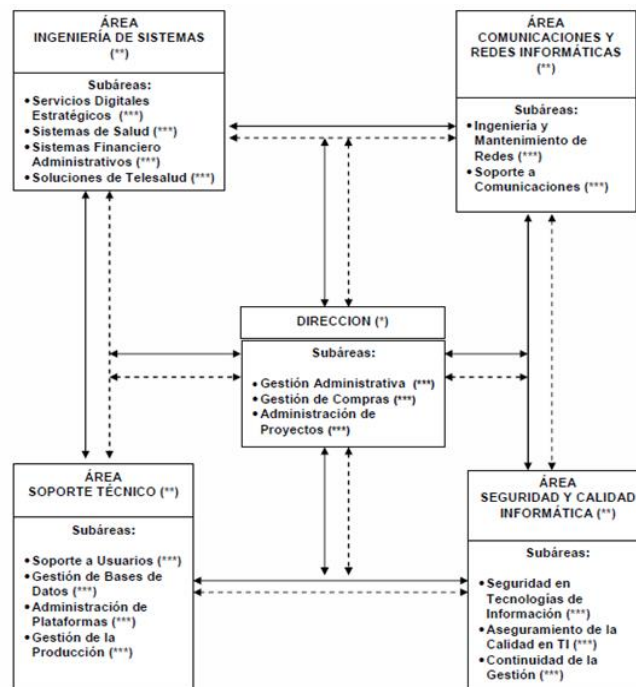
La Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) por medio de las soluciones tecnológicas, soporta parte de las operaciones de telefonía en la Institución, esto a través de líneas convencionales análogas/digitales y por alternativas modernas de voz IP³, aunado a otros servicios que funcionan como medios de comunicación, tal es el caso de videoconferencias y otras herramientas colaborativas.

En ese sentido, el concepto de comunicación unificada no se refiere a un solo producto, sino a una solución formada por diversos componentes y elementos, todo ello englobado en una interfaz de usuario común, asociada a la infraestructura de telefonía IP.

Por ende, los actores a nivel Institucional que brindan rectoría en el tema de telefonía fueron designados por la Junta Directiva, según consta en el artículo No. 44 de la sesión No. 8555 de fecha 26 de enero de 2012, en la cual se dio la aprobación del Manual de Organización de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, definiéndose entre otros aspectos, las funciones sustantivas en esa materia por medio del Área de Comunicaciones y Redes Informáticas (ACRI) y la Subárea adscrita de Ingeniería y Mantenimiento de Redes (SIMR), a saber:

Imagen 1

Niveles organizacionales presentes en la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.



Fuente: Manual de Organización de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, 2013, p.50.

³ IP es la sigla de Internet Protocol o, en español, Protocolo de Internet



En línea con lo anterior, entre las funciones asignadas al Área de Comunicaciones y Redes Informática (ACRI), según el Manual de Organización antes indicado, corresponde a:

“Elaborar las políticas, las estrategias y los términos de referencia para la adquisición de las redes de información y centrales telefónicas institucionales, de acuerdo con las necesidades de los usuarios y las mejores opciones tecnológicas, con el fin de unificar los sistemas y maximizar los recursos.” El subrayado es nuestro.

En cuanto a ese mismo manual de organización, se describen entre las funciones de la Subárea de Ingeniería y Mantenimiento de Redes, las siguientes:

“Otorgar el mantenimiento preventivo y correctivo a la infraestructura de redes telefónicas, con base en las políticas y la normativa institucional vigente, con el propósito de mantener los equipos en condiciones óptimas para lograr un servicio eficiente.

Otorgar asesoría técnica, de acuerdo con las necesidades de los usuarios y los requerimientos institucionales, a efecto de maximizar el uso y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías adquiridas y de agilizar la prestación de los servicios a los usuarios.”

(...) Participar en la elaboración de carteles de licitación, especificaciones técnicas y términos de referencia, para la adquisición de redes de comunicación, de voz, de datos e imágenes, según los requerimientos, las políticas y estrategias institucionales y los estándares definidos, con el propósito de que el usuario final cuente con herramientas para el logro de los objetivos.

(...) Instalar los servicios telefónicos a nivel central, en respuesta a los requerimientos institucionales y las especificaciones técnicas establecidas, con el propósito de agilizar los servicios y de atender las necesidades institucionales.”

(...) Administrar la central telefónica de Oficinas Centrales, de acuerdo con las normas y políticas definidas, con el objeto de lograr una prestación eficiente y efectiva a los usuarios institucionales.

(...) Monitorear la infraestructura de redes inalámbricas y de voz, con base en los planes establecidos, para lograr un funcionamiento efectivo de la gestión de las unidades de trabajo de la Institución.” El subrayado es nuestro.

Adicionalmente, los Lineamientos en Comunicaciones y Redes Informáticas en la CCSS (agosto 2015) establecen que todo proyecto en relacionado a temas de telefonía IP en este caso, debe ser remitido al ACRI, aportando el estudio preliminar y de factibilidad, análisis de mercado y la certificación presupuestaria, para aportar las especificaciones técnicas y asesoría correspondiente, previa visita de campo según se amerite.

En ese mismo documento, visiblemente se designa a la telefonía Voz IP (VoIP) como el sistema de telefonía de la CCSS, quedando solo para casos calificados la instalación de sistemas analógicos o digitales.



Por lo anterior, son competencias de los niveles locales (fuera de oficinas centrales) la regulación y configuración de servicios telefónicos y las labores de mantenimiento preventivo y correctivo de estas soluciones. Según lo descrito en los manuales que refieren a las funciones delegadas en los Centros de Gestión Informática, citando:

“Administrar la red telefónica con tecnología I.P., con base en las políticas, los estándares vigentes y los recursos disponibles, con la finalidad de que los sistemas de comunicaciones funcionen en forma efectiva.”

Lo anterior, identificando los roles y responsabilidades generados por la implementación y uso de tecnologías de comunicación basadas en telefonía IP, así como los demás actores involucrados en los procesos correspondientes.

Situación actual en materia de telefonía a nivel Institucional

En ese sentido, la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC), a través de la contratación directa No. 2017CD-000018-1150, inicia labores en esa materia, tal y como lo justifica en estudio de preliminar y de factibilidad del “Proyecto Comunicaciones Unificadas integrales para la CCSS”, agosto 2017, indicando lo siguiente:

“Las centrales telefónicas que poseen las unidades de la CCSS, vienen siendo utilizadas hace varios años, muchas de ellas al ser análogas/digitales han superado sus tiempos de vida notoriamente y se encuentran sin cobertura utilizadas hace varios años, muchas de ellas al ser análogas/digitales han superado sus tiempos de vida notoriamente y se encuentran sin cobertura o respaldo técnico a nivel nacional, de igual forma las primeras centrales telefónicas voz sobre IP implementadas en la CCSS hace más de 8 años han cumplido sus ciclos normales de funcionamiento y empiezan a presentar problemas similares como falta de repuestos, incapacidad para establecer contratos de mantenimiento, dificultad para encontrar empresas que brinden servicio para los equipos a nivel nacional, obsolescencia, entre otros.

Para la adquisición de estos equipos cada una de las unidades de la institución realizan procesos de contratación individuales, por lo tanto, aumentan los costos administrativos y económicos al realizar múltiples procesos de contratación administrativa para componentes de idénticas o similares características y servicios, incluso en muchos casos se adquieren equipos que no son totalmente compatibles con la infraestructura de comunicación con la cual cuenta la CAJA.

Estudio de la situación actual

Al día de hoy en las diversas unidades de la CCSS a nivel país, que han adquirido centrales telefónicas tanto voz sobre IP como análogas/digital, muchas de ellas han cumplido sus ciclos normales de funcionamiento y empiezan a presentar problemas similares como falta de repuestos, incapacidad para establecer contratos de mantenimiento, dificultad para encontrar empresas que brinden servicio para los equipos a nivel nacional, obsolescencia, entre otros.



Tal como es el caso de la central telefónica voz sobre IP de Oficinas Centrales la cual se encuentra en etapa de cierre de su ciclo de vida, inclusive por parte del fabricante se anunció el fin de la línea de Centrales Telefónicas VCX y por ende el fin de venta del producto VCX de desde el año 2012.

En la actualidad la Institución no cuenta con una plataforma de comunicaciones unificadas integral que permita hacer uso de los servicios de chat, audio/video conferencia, movilidad, presencia, colaboración que sirvan como herramientas potenciadoras de gestión y que permitan funcionar como plataforma de servicio para el logro de los objetivos estratégicos de la CCSS”

En dicha contratación directa, por medio del subítem 1.2 “Servicios de comunicaciones unificadas para la CCSS” la solución atendería la necesidad planteada por la DTIC, solicitud conocida por la Comisión Especial de Licitaciones y Junta Directiva quienes decidieron otorgar visto bueno y aprobación correspondiente para obtener los beneficios crecientes de dicho proceso.

En lo que respecta al acuerdo de la Junta Directiva, en el artículo 5° de la sesión No. 8977, celebrada el 16 de julio de 2018, se indica literalmente:

“la Junta Directiva -en forma unánime- ACUERDA adjudicar el renglón único de la Contratación Directa N° 2017CD-000018-1150, cuyo objeto contractual es "Servicios Administrados de Comunicaciones WAN, Unificadas y Monitoreo a la única oferta. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)”

Por lo anterior, esa Junta Directiva conoció los siguientes datos entorno al subítem 1.2 “Servicios de comunicaciones unificadas para la CCSS”, según se detalla:

Imagen No. 2
Participante en Contratación Directa No. 2017CD-000018-1150

OFERTA	OFERENTE	REPRESENTANTE	MONTO MÁXIMO
Única	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Oferta Nacional	\$17.385.098,88 ₡568.239.840,00

Fuente: Acuerdo de Junta Directiva, Artículo 5° de la sesión No. 8977, celebrada el 16 de julio de 2018



Imagen No. 3

Objeto de compra Subítem 1.2 en Contratación Directa No. 2017CD-000018-1150

1. Pedido inicial

No. Sub Ítem	Cantidad (meses)	Precio unitario por mes	Precio total (48 meses)	
1.1 Servicios de Comunicaciones Red WAN Institucional Enlaces e Internet.	48	\$259.674.00	\$12.464.352,00	
1.1 Servicios de Comunicaciones Red WAN Institucional Servicios RDSI	48	₡11.838.330.00		₡568.239.840,00
1.2 Servicios de comunicaciones unificadas para la CCSS.	48	\$71,179.62	\$3,416,621.76	
1.3 Servicios de Monitoreo para la Red de comunicaciones Institucional	48	\$31.335,94	\$1,504,125.12	
Monto total pedido inicial según moneda cotizada			\$17.385.098,88	₡568.239.840,00

Fuente: Acuerdo de Junta Directiva, Artículo 5° de la sesión No. 8977, celebrada el 16 de julio de 2018

Imagen No. 4

Precios unitarios adjudicados para la entrega según demanda Subítem 1.2 en Contratación Directa No. 2017CD-000018-1150

Subítem 1.2:

Componente	Dispositivo/Servicio	Precio Unitario Mensual (Dólares)
Centrales de supervivencia	Cisco ISR 4451	\$1.272,00
	Cisco ISR 4431	\$777,00
	Cisco ISR 4351	\$546,00
	Cisco IST 4331	\$268,00
Perfiles de usuario	Perfil Usuario Ejecutivo, Cisco IP Phone 8865	\$43,49
	Perfil Usuario Básico, Cisco ISR 7841 Con movilidad	\$21,93
	Perfil Usuario Básico, Cisco ISR 7841. Sin movilidad	\$18,53
	Softphone. Incluido en los perfiles usuario ejecutivo y usuario básico con movilidad	\$10,88
Accesorios	Perfil ATA, Cisco UC 2 Port Analog Telephone Adapter	\$16,00
	Accesorio Tipo A, Cisco IP Phone 8800 key Expansión Module	\$7,86
	Accesorio Tipo B, Cisco IP Phone Power Transformer for 89/9900 Phone	\$0,96
	Accesorio Tipo C, Cisco IP Phone Power Transformer for 7900 Phone	\$0,70
	Accesorio Tipo D, Diadema Plantronics SupraPlus HW261N-DC	\$6,76

- Para los pedidos por demanda, se autoriza un tope máximo de consumo de \$36.000.000,00, monto que incluye el pedido inicial. Los mismos deben obedecer a la necesidad real, debidamente justificada.

Fuente: Acuerdo de Junta Directiva, Artículo 5° de la sesión No. 8977, celebrada el 16 de julio de 2018



Cabe agregar, que la Institución a la fecha ha implementado dicha solución en el nivel central de la CCSS como en unidades externas a oficinas centrales, según consta en la intranet institucional⁴ donde se detalla sobre el proyecto citado:

“(...) Es una solución que permite integrar varias herramientas de colaboración (Video Conferencias, Chat Interno, Telefonía Móvil, Correo Electrónico, Central Telefónica, Servicio de Fax Digital, Reportes de Tarifa), la cual es accesible para los funcionarios de la CCSS desde varios sitios (oficinas centrales, hospitales, sucursales, direcciones regionales, EBAIS, casa, trabajo, automóvil) mediante diversos dispositivos como son computadoras portátiles, tabletas y teléfonos inteligentes. Este componente le permite a la institución apoyar a los funcionarios en sus labores, por ejemplo se adquiere una única central telefónica, la cual tiene alcance nacional habilitando la funcionalidad de realizar llamadas internas sin que esto tenga costo; adicionalmente es una herramienta que ayuda a potenciar el teletrabajo, esto entre muchos otros beneficios.

◦Es importante destacar que actualmente la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones cuenta con el “Proyecto de Comunicaciones Unificadas” el cual está en ejecución, y que ya ha sido implementado en los siguientes sitios:

*Oficinas Centrales.
Gerencia de Pensiones.
Área de Salud de Río Frío.
Hospital San Ramón.
EBAIS los Cuadros
Hospital de San Rafael de Alajuela.
Área de Salud Chacarita.
Dirección Regional Servicios de Salud Pacífico Central.
Área de Salud de Chomes. (...)”*

Por otra parte, en cuanto a los demás centros de trabajo que no disponen de la solución de comunicaciones unificadas, ronda en cuanto a terminales telefónicos, aproximadamente 22603 (veintidós mil seiscientos tres) dispositivos, según consulta efectuada al Sistema Contable de Bienes Muebles, lo cual identifica los posibles escenarios donde interactúan diferentes tecnologías, marcas y proveedores en el tema que nos incumbe.

Así mismo, en la siguiente tabla se puede observar las unidades con mayor cantidad de dispositivos telefónicos en los respectivos centros de trabajo, a saber:

⁴ Acceso a la página web: <https://intranet.ccss.sa.cr/sitios/TIC/SitePages/Comunicaciones%20Unificadas.aspx>, consulta efectuada al 24 de enero del 2020.



Tabla No. 1
Mayor distribución de dispositivos telefónicos según unidad programática con códigos de activo 7-45 "TELEFONÍA", 2020.

UNIDAD EJECUTORA	Nombre Unidad	Cantidad
2103	HOSPITAL NACIONAL DE NIÑOS DR CARLOS SÁENZ HERRERA	907
2304	HOSPITAL NACIONAL PSIQUIÁTRICO	895
2102	HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS	763
2104	HOSPITAL MÉXICO	736
2208	HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL	729
2501	HOSPITAL MONSEÑOR SANABRIA	662
2306	HOSPITAL DR. MAX PERALTA JIMÉNEZ	604
2101	HOSPITAL DR RAFAEL A CALDERÓN GUARDIA	588
2601	HOSPITAL DR TONY FACIO CASTRO	451
2202	HOSPITAL NACIONAL DR RAUL BLANCO CERVANTES	421
2502	HOSPITAL DR. ENRIQUE BALODANO BRICEÑO	420

Fuente: Auditoría Interna. Elaboración propia con base en información consultadas a la base de datos del Sistema Contable de Bienes Muebles (SCBM), enero 2020

Asimismo, se identifican las unidades programáticas con mayor promedio de activos depreciados completamente correspondientes a la clasificación de telefonía, el detalle a continuación:

Tabla No. 2
Promedio de Activos obsoletos según unidad programática con códigos de activo 7-45 "TELEFONÍA", 2020.

UNIDAD EJECUTORA	Nombre Unidad	Promedio de Obsolescencia
2563	AREA DE SALUD DE HOJANCHA	87%
1501	DIRECCIÓN REGIONAL HUETAR ATLÁNTICA	86%
1502	SUCURSAL DE LIMÓN	85%
1161	DIRECCION DE SERVICIOS INSTITUCIONALES	84%
2101	HOSPITAL DR RAFAEL A CALDERÓN GUARDIA	83%
1128	DIRECCION DE INSPECCIÓN	83%
8209	ÁREA LAVANDERÍA ZELEDÓN VENEGAS	82%
1210	SUCURSAL DE TURRIALBA	82%
2399	DIRECCIÓN REGIONAL CENTRAL SUR	82%
2558	AREA DE SALUD DE TILARÁN	81%
2272	AREA DE SALUD DE ZARCERO	80%

Fuente: Auditoría Interna. Elaboración propia con base en información consultadas a la base de datos del Sistema Contable de Bienes Muebles (SCBM), enero 2020



Productos efectuados por la Auditoría Interna

Al respecto, recientemente la Auditoría por medio del informe No. ATIC-076-2018 “Evaluación de la gestión de las telecomunicaciones a nivel institucional”, identificó temas asociados al estudio en cuestión, particularmente en lo que respecta a la necesidad de aplicar mejoras sobre las labores efectuadas en relación con el tráfico de la red y las implicaciones en el uso de soluciones tecnológicas sin analizarse el impacto en los anchos de banda y demás factores a considerar, así como la ampliación de cobertura en tecnologías de voz y propiamente la migración de la telefonía convencional a IP.

En ese sentido, este Órgano de fiscalización se mantiene brindando seguimientos a las recomendaciones del informe supra citado, las cuales se encuentran pendientes de su cumplimiento.

En virtud de lo anterior, se detalla a continuación los hallazgos evidenciados por esta Auditoría en torno a riesgos detectados en la gestión del proyecto de comunicaciones unificadas a nivel Institucional.

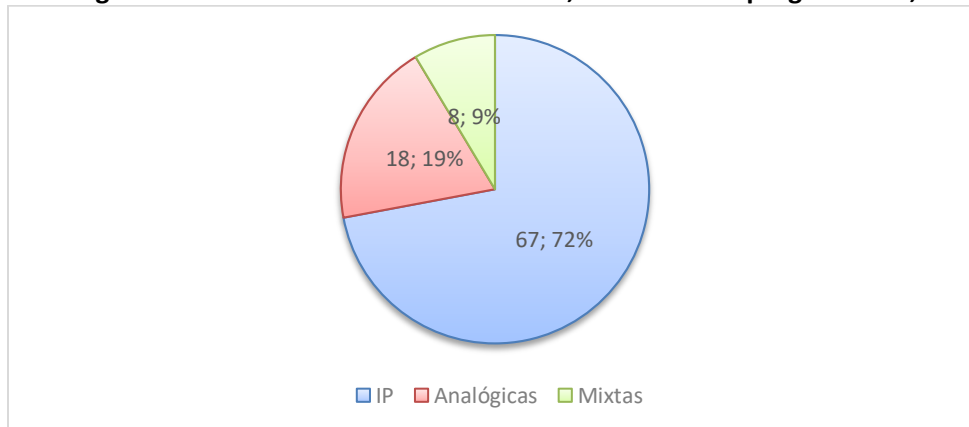
HALLAZGOS

1. SOBRE LA PLATAFORMA INSTITUCIONAL QUE SOPORTA LAS COMUNICACIONES

Esta Auditoría identificó oportunidades de mejora al verificar la cobertura de la red de comunicaciones a nivel Institucional, considerando la tecnología utilizada, la obsolescencia de los equipos implementados en los diferentes sitios y la situación actual de los mismos en cuanto a garantía y mantenimiento. A continuación, se detallan los aspectos evidenciados:

- Actualmente el 28% de la infraestructura telefónica a nivel institucional según encuesta realizada a 93 unidades programáticas, no utilizan tecnología basada en VoIP, a pesar de considerarse esta la tendencia en la CCSS en cuanto a telefonía. Adicionalmente, preocupando esta situación debido a la existencia de un proyecto de comunicaciones unificadas que podría solventar ese escenario. A continuación, la representación de lo indicado:

Gráfico No. 1
Tecnologías de Centrales Telefónicas utilizadas, en 93 unidad programática, 2020.



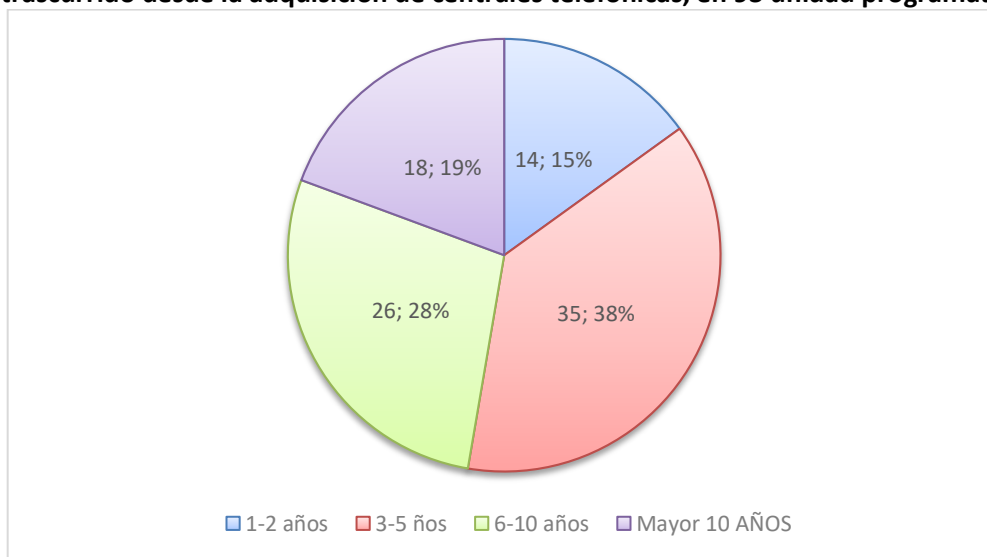
Fuente: Auditoría Interna, a partir de Cuestionario sobre la gestión de las comunicaciones unificadas, respondido por 93 unidades programáticas.



- Se identificó que al menos el 47% de los 93 centros de trabajo consultados mediante encuesta, disponen de centrales telefónicas adquiridas desde hace más de cinco años, las cuales podrían ostentar riesgos asociados a la obsolescencia tecnológica de la plataforma de comunicaciones en la Institución.

Al respecto, se identifica en el siguiente gráfico la cantidad de unidades programáticas con centrales telefónicas, puesta en funcionamiento bajo el criterio de los rangos de tiempo transcurrido desde su adquisición, el detalle a continuación:

Gráfico No. 2
Tiempo transcurrido desde la adquisición de centrales telefónicas, en 93 unidad programática, 2020.



Fuente: Auditoría Interna, a partir de Cuestionario sobre la gestión de las comunicaciones unificadas, respondido por 93 unidades programáticas.

- Considerando los 22603 (veintidós mil seiscientos tres) activos a nivel Institucional que corresponden a la clasificación de bien denominado “equipamiento de telefonía”, al menos 11868 (once mil ochocientos sesenta y ocho) de esos componentes dispone de vida útil menor al 49%, es decir, un 52,5% del total de equipos se acercan a niveles de depreciación inferiores a la media. Lo anterior, según información extraída de la base de datos del Sistema Contable de Bienes Muebles a enero 2020.

Tabla No. 3
Cantidad de Activos obsoletos según porcentaje de vida útil con códigos de activo 7-45 “TELEFONÍA”, enero 2020.

Clasificación	Ciudad de activos depreciados 0-24%	Ciudad de activos depreciados 25-49%	Ciudad de activos depreciados 50-100%
Activos Telefonía (7-45)	8384	3484	10735
Total	22603		

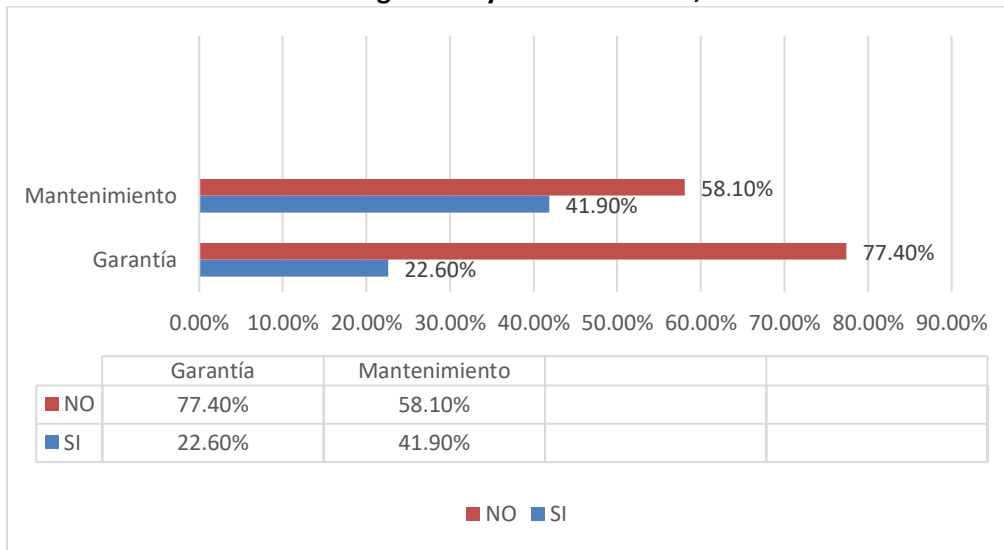
Fuente: Auditoría Interna. Elaboración propia con base en información consultadas a la base de datos del Sistema Contable de Bienes Muebles (SCBM), enero 2020



- Según la encuesta aplicada a 93 unidades programáticas se identificó aspectos a considerar como parte de la garantía y mantenimiento de la plataforma de comunicaciones instalada en centros de trabajo fuera de oficina centrales, debido a que no existen contratos activos en detrimento de la protección a la inversión efectuada en equipamiento y sobre el funcionamiento efectivo de estos.

En línea con lo anterior, en el gráfico siguiente se puede evidenciar que el 58, 10% de los equipos en funcionamiento no disponen de contrato de mantenimiento preventivo y correctivo, así como un 77, 40% de las centrales telefónicas adquiridas agotaron su periodo de garantía proporcionado por el fabricante en el periodo correspondiente.

Gráfico No. 3
Condiciones actuales de las centrales telefónicas
en cuanto garantía y mantenimiento, 2020.



Fuente: Auditoría Interna, a partir de Cuestionario sobre la gestión de las comunicaciones unificadas, respondido por 93 unidades programáticas.

Las Normas técnicas para la gestión y control de las tecnologías de información en su Capítulo II Planificación y Organización, establecen:

“2.1 Planificación de las tecnologías de información

La organización debe lograr que las TI apoyen su misión, visión y objetivos estratégicos mediante procesos de planificación que logren el balance óptimo entre sus requerimientos, su capacidad presupuestaria y las oportunidades que brindan las tecnologías existentes y emergentes.

[...]2.3 Infraestructura tecnológica

La organización debe tener una perspectiva clara de su dirección y condiciones en materia tecnológica, así como de la tendencia de las TI para que conforme a ello, optimice el uso de su infraestructura tecnológica, manteniendo el equilibrio que debe existir entre sus requerimientos y la dinámica y evolución de las TI.



[...] 2.5 Administración de recursos financieros

La organización debe optimizar el uso de los recursos financieros invertidos en la gestión de TI procurando el logro de los objetivos de esa inversión, controlando en forma efectiva dichos recursos y observando el marco jurídico que al efecto le resulte aplicable.”

El artículo 2.2, Gestión de la Calidad, de ese mismo marco normativo, indica lo siguiente:

“La organización debe optimizar la integración, uso y estandarización de sus sistemas de información de manera que se identifique, capture y comuniquen, en forma completa, exacta y oportuna, sólo la información que sus procesos requieren.”

Además, en el apartado “4.2 Administración y operación de la plataforma tecnológica”, indica que:

“(...) La organización debe mantener la plataforma tecnológica en óptimas condiciones y minimizar su riesgo de fallas. Para ello debe: (...)

c. Identificar eventuales requerimientos presentes y futuros, establecer planes para su satisfacción y garantizar la oportuna adquisición de recursos de TI requeridos tomando en cuenta la obsolescencia de la plataforma, contingencias, cargas de trabajo y tendencias tecnológicas.

d. Controlar la composición y cambios de la plataforma y mantener un registro actualizado de sus componentes (hardware y software), custodiar adecuadamente las licencias de software y realizar verificaciones físicas periódicas. (...)”

Al respecto, el Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato del Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, mencionó lo siguiente:

“Recientemente hemos conversado sobre la necesidad de reunirnos con funcionarios a nivel regional, así como efectuar unas visitas a los sitios y determinar si deben ser incluidos en la solución. El objetivo de esta estrategia es obtener por medio de recurso CCSS y personal del contratista, un diagnóstico de las condiciones de la plataforma para cada sitio de trabajo, lo cual nos servirá como insumo en la toma de decisiones.”

La situación antes mencionada a criterio de esta auditoria podría obedecer a la ausencia de monitoreo formal e integral en torno a la plataforma de comunicaciones institucional, así como oportunidades de mejora en la definición y ejecución de planes de remplazo a los activos próximos a depreciarse.

En ese sentido, se podría afectar la continuidad de los servicios soportados por la plataforma tecnológica de comunicaciones a nivel institucional, en detrimento de la eficiencia y eficacia de las operaciones automatizadas que requieren operar adecuadamente, así como la posible materialización de riesgos asociados a obsolescencia y funcionamiento del equipamiento.

Lo anterior, preocupa este Ente Fiscalizador debido que la institución dispone de un proyecto orientado a mitigar los riesgos presentados en las unidades de la CCSS a nivel país, las cuales han adquirido centrales telefónicas tanto voz sobre IP, análogas y/o digitales, donde estas han cumplido su ciclo normal de funcionamiento, así como las particularidades asociadas a las condiciones de garantía o mantenimiento, sin embargo, aún no se subsana la totalidad de debilidades en torno a ese tema.



2. SOBRE LA DELEGACIÓN DE RESPONSABILIDADES DEL PROYECTO

El proyecto de comunicaciones unificadas no se encuentra liderado por el ente rector Institucional en el tema de telefonía IP, lo anterior, de conformidad con lo indicado por el Máster Sergio Porras Solís, jefe del ACRI, el cual especifica que desde agosto del 2018 se trasladaron dos de sus colaboradores para depender directamente del Director de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

Es decir, a pesar de ser este proyecto de la competencia del Área de Comunicaciones y Redes Informáticas, en conjunto con la Subárea de Ingeniería y Mantenimiento de Redes, actualmente estos no tienen participación en el mismo y a su vez no ejercen la rectoría ni supervisión en lo correspondiente a telefonía VoIP.

Adicionalmente, esta Auditoría conoció por parte del Máster Robert Picado Mora, Subgerente de la DTIC, su decisión de crear un equipo de trabajo liderado desde esa Dirección, enfocado hacia el tema de comunicaciones unificadas, con el objetivo de atender las necesidades que puedan resultar producto de la adopción de modelos de servicios administrados en esa unidad.

La Ley General de Control Interno No. 8292, en su artículo 15, estipula lo siguiente:

“Artículo 15. —Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.

iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.”

El Manual de Organización de la Dirección de Tecnologías de Información, refiere en el Apartado No. 3.1 “Criterios Generales para modificar la estructura organizacional”, lo siguiente:

“-Para la implementación de los procesos de reestructuración organizacional, la Gerencia respectiva deberá nombrar un funcionario, responsable de coordinar y ejecutar las acciones requeridas con las diversas instancias institucionales (Dirección de Desarrollo Organizacional, Dirección de Administración y Gestión de Personal, Dirección Jurídica, Dirección de Presupuesto, entre otras) para lograr el desarrollo efectivo de la organización.



-Cuando se requiera suprimir o modificar el perfil de una unidad de trabajo, se deben justificar técnicamente los motivos, las ventajas, desventajas y recomendar la reubicación o pago de prestaciones legales de los funcionarios afectados."

Aunado a lo anterior, en ese mismo manual en el apartado No. 3.2 se indica respecto las disposiciones básicas del modelo organizacional aprobado:

"El diseño, modificación, reestructuración y estatus jerárquico de las unidades de trabajo en el ámbito organizacional de la Institución responderán a las políticas y estrategias definidas por las autoridades superiores, a la racionalización de los niveles jerárquicos, a evitar la duplicidad funcional, la conformación de estructuras paralelas, la organización vertical innecesaria y la fragmentación de los procesos de trabajo. (...)

Los procesos de trabajo se realizarán preferiblemente en forma integral y se debe evitar que atraviesen límites organizacionales o funcionales, con el propósito de agilizar el desarrollo de la gestión, respetando los aspectos de control interno.

En el desarrollo funcional y estructural de las diversas unidades de trabajo, se deben considerar las ventajas de la centralización y de la desconcentración en beneficio de la eficiencia, la eficacia en la prestación de los servicios y de la satisfacción de los usuarios."

Además, refiere en el Apartado No. 5.6 sobre los niveles organizacionales de esa instancia, lo detallado a continuación:

"Los niveles organizacionales están conformados por uno o varios procesos y subprocesos que agrupan por afinidad, interrelación, especialidad, área del conocimiento, profesión, requerimientos de coordinación, entre otros factores, Los mismos facilitan el diseño de la estructura organizativa, la ubicación y el estatus de las diversas unidades de trabajo, el cumplimiento de los objetivos estratégicos, operativos y financieros; la prestación de los servicios a los usuarios, la asignación de responsabilidades, de recursos, la implementación del sistema de comunicaciones y la aplicación de los mecanismos de control, de evaluación, de rendición de cuentas y de fiscalización, para lograr mayor integralidad, eficiencia, eficacia y productividad en el desarrollo de la gestión.

En algunos casos las Áreas de Trabajo de alta complejidad, responsabilidad, requerimientos internos específicos de control, especialización diferenciada e impacto de las competencias asignadas, se subdividen en una o varias Subáreas de Trabajo, responsables de administrar los subprocesos fundamentales de carácter técnico que apoyan y facilitan el desarrollo de la gestión sustantiva."

Adicionalmente, según lo expuesto en el manual supracitado, en cuanto a las actividades del Área de Comunicaciones y Redes Informáticas y subáreas adscritas, se establece:

"Elaborar las políticas, las estrategias y los términos de referencia para la adquisición de las redes de información y centrales telefónicas institucionales, de acuerdo con las necesidades de los usuarios y las mejores opciones tecnológicas, con el fin de unificar los sistemas y maximizar los recursos.



(...) Otorgar el mantenimiento preventivo y correctivo a la infraestructura de redes telefónicas, con base en las políticas y la normativa institucional vigente, con el propósito de mantener los equipos en condiciones óptimas para lograr un servicio eficiente.

(...) Instalar los servicios telefónicos a nivel central, en respuesta a los requerimientos institucionales y las especificaciones técnicas establecidas, con el propósito de agilizar los servicios y de atender las necesidades institucionales.

(...) Administrar la central telefónica de Oficinas Centrales, de acuerdo con las normas y políticas definidas, con el objeto de lograr una prestación eficiente y efectiva a los usuarios institucionales. “

Los Lineamientos en Comunicaciones y Redes Informáticas en la CCSS, en el apartado No. 1 “Lineamientos Generales”, establecen:

“El Área de Comunicaciones y Redes Informáticas (ACRI), de la Subgerencia de Tecnologías de Información y Comunicaciones, toma el liderazgo en el establecimiento y administración de las comunicaciones, en procura de poder atender las necesidades en esta materia, y poder suministrar en forma oportuna, la información que puedan solicitar las autoridades superiores, a partir de los requerimientos específicos, para que se cumplan efectivamente las acciones de fiscalización, seguimiento, control y evaluación de la gestión.”

Al respecto, el Máster Robert Picado Mora, Subgerente de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, señaló lo siguiente:

“este tema se manejó en su momento por medio de una conversación con la gerente de infraestructura y tecnología, donde se comentaba la necesidad de ir conformando un equipo de servicios administrados. De esa manera, la decisión fue asumida por la Dirección que represento, con la intención de unificar esfuerzos y consolidar criterios expertos para cada una de las necesidades que puedan resultar producto de la adopción de modelos de servicios administrados.

A partir de ello, se tomó la decisión de crear un equipo de trabajo enfocado hacia el tema de comunicaciones unificadas, conformado por Christian Chacón, Alonso Soto y José Pablo Vargas, con la intención de ir unificando los esfuerzos en la materia. Inclusive a futuro se ha pensado incorporar al grupo de trabajo, recurso humano de la subárea de videocomunicaciones, los cuales tienen elementos a considerar como parte de la integración de servicios supracitada.

(...) No recuerdo de haberlo hecho de manera formal comunicándole a la gerencia, sin embargo, voy a verificar si existió algún comunicado a la gerencia respectiva, para este caso la decisión la asumí desde mi rol como jerarca en materia de TI.

Importante resaltar que existieron conversaciones con la GIT a la cual pertenecíamos en ese momento para conformar ese equipo, ya que podría facilitar la prestación de servicios. Propuesta que estuvimos de acuerdo.”



Al respecto, el Máster Sergio Porrás Solís, jefe del Área de Comunicaciones y Redes Informáticas, señaló lo siguiente:

“Mediante oficio DTIC-5097-2018, 13 de agosto del 2018, Carlos Madrigal Madrigal, expone a la DTIC que no comparte lo indicado y el “por tanto” de las resoluciones Administrativas, DTIC-5060-2018 y DTIC-5061-2018, a esa fecha borradores, sin embargo, atendiendo los artículos 108 y 109 de la Ley de Administración Pública, y como servidores públicos obedecemos la orden específica de firmar las resoluciones solicitadas por la DTIC.

El Área de Comunicaciones y Redes Informáticas, ACRI, y la Subárea de Ingeniería y Mantenimiento de Redes, SIMR, a la fecha no ejercen la rectoría ni la supervisión de la telefonía VoIP. La rectoría, supervisión, roles y responsabilidades se gestionan desde la Unidad de Servicios Administrados, adscrita a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, en adelante DTIC.

Con fecha 27 de agosto del 2018 se registra en minuta el resultado de una reunión donde presentes, Carlos Madrigal Madrigal, Daniel Berrocal Zuñiga, Christian Chacón Rodríguez y mi persona, entre otros temas, se solicita por parte del ACRI que la DTIC defina las tareas respecto a Voz sobre IP con comunicaciones unificadas, toda vez que la DTIC trasladó los recursos con que el ACRI atendía las labores de voz sobre IP, así como el control y administración del proceso a la Unidad de Servicios Administrados.

De igual forma el colaborador trasladado continuó gestionando las diversas labores de Voz sobre IP con las instrucciones y el mandato del señor subdirector DTIC, jefatura de la Unidad de Servicios Administrados. Finalmente, se expuso en dicha reunión que no se tenía claro el nuevo rol del ACRI a partir de la creación de la nueva unidad y el traslado de los funcionarios, así como, la contratación gestionada directamente por la DTIC. A partir de este momento el ACRI no ha tenido ninguna participación en el desarrollo de la gestión de comunicaciones unificadas.”

La situación descrita podría generar incumplimiento a la designación aprobada por la Junta Directiva, efectuada mediante el artículo No. 44 de la sesión No. 8555 de fecha 26 de enero de 2012, en la cual se estableció por medio del Manual de Organización de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, los roles, responsabilidades y actividades sustantivas del ACRI y sus unidades adscritas, bajo el entendido de la ausencia de la comunicación oficial del cambio efectuado a nivel de la estructura de organización y la actualización del marco normativo según corresponda.

En segunda instancia, esos cambios generados deben considerar entre otros los procesos y subprocesos que se agrupan por especialidad y experiencia en las áreas del conocimiento, aspectos considerados en diseño de la estructura organizativa en mención. Por lo anterior, la importancia de disponer en el proyecto de comunicaciones unificadas la designación establecida oficialmente en cuanto a rectoría y supervisión en el tema de telefonía VoIP.



3. SOBRE LA JUSTIFICACIÓN Y ELECCIÓN DE LA MODALIDAD DE COMPRA

De acuerdo con revisión de la documentación del expediente de contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, específicamente lo correspondiente al ítem de servicios de comunicaciones unificadas para la CCSS, se evidenciaron oportunidades de mejora asociadas a la oportunidad e integridad de la información, esto al incorporar elementos adicionales relacionados a la selección de oferentes, el análisis de ofertas, y la justificación sobre la elección de modalidad de compra a considerar, el detalle a continuación:

3.1 Sobre los oferentes potenciales

No se documentó en el análisis de mercado (visible en folio No. 011-022) la invitación a oferentes potenciales similares al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), los cuales ofrecen los servicios de comunicaciones unificadas dentro de sus principales productos a nivel nacional, por ejemplo, TIGO, Televisora de Costa Rica, Movistar, Telefónica, Claro, entre otros.

La Ley de Contratación Administrativa, en el artículo No. 4, Principios de eficacia y eficiencia, señala lo siguiente:

“Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.”

Así mismo, en esa misma Ley de Contratación Administrativa, en el artículo No. 5, Principio de igualdad y libre competencia, señala lo siguiente:

“En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales.”

Adicionalmente, en esa misma Ley, en el artículo No. 53, refiere sobre “Audiencias previas al cartel”, lo siguiente:

“La Administración, podrá celebrar audiencias públicas con potenciales oferentes antes de elaborar el cartel definitivo. Para ello, deberá mediar invitación publicada en algún diario de circulación nacional en la que se indique, al menos, el lugar, la hora y la fecha de la audiencia, así como el objeto de la contratación. La no asistencia de un potencial oferente no le generará ninguna consecuencia de frente al eventual procedimiento.”

Por parte de la Administración, deberán asistir a dichas audiencias, el jefe de la Unidad solicitante o su representante, los técnicos de la materia del objeto de la contratación, así como quien asesore en materia legal y un funcionario de la proveeduría institucional.



De la asistencia, lo actuado y de las sugerencias recibidas, se levantará un acta que firmarán los asistentes que quisieren hacerlo. Las manifestaciones que se formulen por escrito, así como el acta se agregarán al expediente.

La Administración, no se encuentra obligada a aceptar ninguna de las iniciativas que se le formulen.”

Al respecto, el Lic. Daniel Berrocal Zúñiga, Coordinador de la comisión de compras del ítem 1.2 de la contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, indicó sobre esa situación:

“para este caso soy honesto y omití documentar en el estudio preliminar y factibilidad el porqué de la decisión tomada de incluir en el estudio de mercado solamente al ICE. Lo anterior debido a que los compañeros que trabajaban en el ítem de ese mismo expediente correspondiente a conectividad determinaron por medio de su análisis que empresas como claro, movistar, entre otras no brindaban una cobertura suficiente a nivel país para implementaciones como las requeridas en la institución, de ahí nuestra decisión de consultar a otros proveedores.”

Por otra parte, el Lic. Endry Núñez Salas, Jefe Subárea Gestión Administrativa de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, indicó:

“conocí que para la contratación se consultó a otros proveedores adicionales como claro y telefónica quienes mostraban interés en el subítem 1.1 enlaces de comunicaciones, sin embargo, en ese momento esas empresas no tenían las condiciones para soportar las necesidades de la institución según lo que me acuerdo de los estudios técnicos, debido a que venían iniciando labores en nuestro país. Para el subítem 1.2, mostraron interés y cotización 4 empresas, siendo el ICE la más barata.

Ahora bien, esa realidad probablemente sea muy distinta en la renovación de este contrato debido a que existen proveedores potenciales que han fortalecido las labores en el ámbito de telecomunicaciones y serán competencia para el ICE y las cuales deberán considerarse a fin de cumplir con el proceso de determinar la factibilidad técnica y económica que correspondan.”

3.2 Sobre la justificación en la modalidad de compra

Conforme a lo indicado en el estudio preliminar y de factibilidad, visible en folio No. 489 en adelante, se identificaron oportunidades de mejora en cuanto a los elementos que robustecen la justificación para determinar la modalidad de compra del servicio de comunicaciones unificadas, debido a la ausencia de consideraciones relacionadas a:

- Especificación de las labores técnicas que no eran posibles realizar por parte del recurso humano disponible en la DTIC y Centros de Gestión de Informática (CGI), para implementar la solución bajo la modalidad de compra de equipamiento.

Lo anterior, considerando que esa fue una de las motivantes para seleccionar la adquisición mediante servicios administrados.



- Detalles adicionales a la falta de recurso humano que cita la justificación, tales como: índice de averías y reportes de incidencias, entre otros en apoyo a la decisión de adquirir la solución de comunicaciones unificadas incluyéndose una mesa de ayuda con soporte remoto y en sitio, disponible para la atención 24 horas, los 7 días de la semana, durante los 365 días del año.

Todo lo anterior, considerando que la recomendación de elegir un servicio administrado (folios del No.498 al 499) o adquirir la solución como bien mueble (cuadro No.3, folio No. 497), significa una diferencia económica entre modalidades de \$4,294,873.37 (cuatro millones doscientos noventa y cuatro mil ochocientos setenta y tres dólares americanos con treinta y siete céntimos), equivalente a ₡2,478,141,934.49⁵ (dos mil cuatrocientos setenta y ocho millones con ciento cuarenta y un mil novecientos treinta y cuatro colones con cuarenta y nueve céntimos), por lo cual la inclusión de elementos como los supracitados lograrían sustentar la opción más ventajosa para la institución.

La Ley de Contratación Administrativa, en el artículo No. 4, Principios de eficacia y eficiencia, señala lo siguiente:

“Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior.

En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma, de manera que se seleccione la oferta más conveniente, de conformidad con el párrafo primero de este artículo.

Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán en forma tal que se permita su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones beneficiosas para el interés general. Los defectos subsanables no descalificarán la oferta que los contenga. En caso de duda, siempre se favorecerá la conservación de la oferta o, en su caso, la del acto de adjudicación.

Las regulaciones de los procedimientos deberán desarrollarse a partir de los enunciados de los párrafos anteriores.”

Las Normas Técnicas para la Gestión de Tecnologías de Información de la Contraloría General de la República, establecen en el punto 1.5 Gestión de Proyectos, lo siguiente:

La organización debe administrar sus proyectos de TI de manera que logre sus objetivos, satisfaga los requerimientos y cumpla con los términos de calidad, tiempo y presupuesto óptimos preestablecidos.

5

Tipo cambio de compra y de venta del dólar de los Estados Unidos de América, Referencia del Banco Central de Costa Rica, En colones costarricenses: 28 Mar 2020, compra: 577,90; venta 585,50.



Al respecto, el Lic. Daniel Berrocal Zúñiga, Coordinador de la comisión de compras del ítem 1.2 de la contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, indicó sobre esa situación:

“En el estudio preliminar y de factibilidad no se incluyó elementos relacionados a las labores técnicas a realizar por el personal debido a que prácticamente había otros factores que descartaron la opción de adquirir la solución, por ello no se detalló esos aspectos; dichos factores asociados a la escasez de recursos humano, la rapidez de la ejecución, entre otros tuvieron mayor peso para inclinarnos en la selección de servicio administrado, de manera que no cambiaría la modalidad elegida.

En cuanto a los indicadores de incidencia o reportes, esa información no se tenía en ese momento, tal y como hoy si se podría, sin embargo, estábamos consientes de la necesidad de brindar a la solución una atención de 24/7 en sitios como en hospitales, entre otros.

Es importante mencionar que no teníamos forma de controlar métricas, tal y como hoy si se pudiera por medio de la mesa de servicios implementada, no obstante, entiendo que dichos elementos proporcionarían mayor peso a la justificación.”

3.3 Sobre el análisis de ofertas para el catálogo de consumo a demanda

Se identificó en el análisis de mercado supracitado, la comparación únicamente de dos ofertas para el ítem correspondiente al catálogo de consumo a demanda en los servicios de comunicaciones unificadas, dichas cotizaciones aportadas por el ICE y a la empresa ALTUS, siendo esta última 43% mayor al precio ofrecido por el Instituto Costarricense de Electricidad.

Lo anterior, evidencia oportunidades de mejora en los resultados presentados mediante el análisis de mercado, debido a que podría haberse ampliado la cantidad de ofertas, en aras de disponer de un conjunto mayor de cotizaciones comparables para el catálogo de componentes solicitado, así afirmando la toma de decisiones concernientes a la conveniencia de costos.

La Ley de Contratación Administrativa, en el artículo 4, Principios de eficacia y eficiencia, señala lo siguiente:

“Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior.

En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma, de manera que se seleccione la oferta más conveniente, de conformidad con el párrafo primero de este artículo.



Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán en forma tal que se permita su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones beneficiosas para el interés general. Los defectos subsanables no descalificarán la oferta que los contenga. En caso de duda, siempre se favorecerá la conservación de la oferta o, en su caso, la del acto de adjudicación.

Las regulaciones de los procedimientos deberán desarrollarse a partir de los enunciados de los párrafos anteriores.”

Adicionalmente, en esa misma Ley, en el artículo No. 53, refiere sobre “Audiencias previas al cartel”, lo siguiente:

“La Administración, podrá celebrar audiencias públicas con potenciales oferentes antes de elaborar el cartel definitivo. Para ello, deberá mediar invitación publicada en algún diario de circulación nacional en la que se indique, al menos, el lugar, la hora y la fecha de la audiencia, así como el objeto de la contratación. La no asistencia de un potencial oferente no le generará ninguna consecuencia de frente al eventual procedimiento.

Por parte de la Administración, deberán asistir a dichas audiencias, el jefe de la Unidad solicitante o su representante, los técnicos de la materia del objeto de la contratación, así como quien asesore en materia legal y un funcionario de la proveeduría institucional.

De la asistencia, lo actuado y de las sugerencias recibidas, se levantará un acta que firmarán los asistentes que quisieren hacerlo. Las manifestaciones que se formulen por escrito, así como el acta se agregarán al expediente.

La Administración, no se encuentra obligada a aceptar ninguna de las iniciativas que se le formulen.”

Las Normas Técnicas para la Gestión de Tecnologías de Información de la Contraloría General de la República, establecen en el punto 3.1 Consideraciones generales de la implementación de TI, lo siguiente:

“La organización debe implementar y mantener las TI requeridas en concordancia con su marco estratégico, planificación, modelo de arquitectura de información e infraestructura tecnológica. Para esa implementación y mantenimiento debe:

- a. Analizar alternativas de solución de acuerdo con criterios técnicos, económicos, operativos y jurídicos, y lineamientos previamente establecidos. (...)*
- i. Promover su independencia de proveedores de hardware, software, instalaciones y servicios.”*

Al respecto, el Lic. Daniel Berrocal Zúñiga, Coordinador de la comisión de compras del ítem 1.2 de la contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, indicó sobre esa situación:

“estábamos seguros de que no existía ninguna otra empresa que superara las condiciones que en este caso el ICE estaba demostrando, además de que en el ámbito económico también era factible guiarnos hacia este proveedor debido a que soportaba nuestros requerimientos de manera correcta. Es importante mencionar que en el tema de telefonía el ICE es una institución que en el transcurrir de sus años, se ha dedicado al tema de telefonía y eso nos brindaba mayor seguridad”.



3.4 Sobre la justificación del requerimiento “catálogo de crecimiento según demanda”

No se evidencia se haya sustentado la justificación del requerimiento “catálogo de crecimiento según demanda” a partir de una evaluación o diagnóstico detallado de la situación actual de la plataforma tecnológica de telefonía, en representación de las necesidades de las unidades programáticas fuera de oficinas centrales, mostrándose a manera de ejemplo los centros de trabajo con mayor criticidad según criterios de obsolescencia y/o tecnologías utilizada, entre otros.

Lo anterior, teniendo a la vista en la justificación inicial de compra (folio del 003 al 010), donde se da a conocer la necesidad de incluir en el objeto de contratación la opción de crecimiento a demanda para unidades programáticas fuera de oficinas centrales.

Las Normas Técnicas para la Gestión de Tecnologías de Información de la Contraloría General de la República, establecen en el punto 2.1 Planificación de las tecnologías de información, lo siguiente:

“La organización debe lograr que las TI apoyen su misión, visión y objetivos estratégicos mediante procesos de planificación que logren el balance óptimo entre sus requerimientos, su capacidad presupuestaria y las oportunidades que brindan las tecnologías existentes y emergentes.”

Asimismo, en esas mismas normas en el Capítulo III, “Implementación de tecnologías de información”, en el apartado 3.1 “Consideraciones generales de la implementación de TI”, refiere al respecto:

La organización debe implementar y mantener las TI requeridas en concordancia con su marco estratégico, planificación, modelo de arquitectura de información e infraestructura tecnológica. Para esa implementación y mantenimiento debe:

- a. Adoptar políticas sobre la justificación, autorización y documentación de solicitudes de implementación o mantenimiento de TI. (...)*
- f. Contar con una definición clara, completa y oportuna de los requerimientos, como parte de los cuales debe incorporar aspectos de control, seguridad y auditoría bajo un contexto de costo beneficio.*
- g. Tomar las provisiones correspondientes para garantizar la disponibilidad de los recursos económicos, técnicos y humanos requeridos.”*

Según los Lineamientos para la Adquisición de Bienes y Servicios en Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC-GBS-0001), establece en el apartado No. 1.2 “Desarrollar la justificación de la adquisición”, lo siguiente:

Según lo señala el Manual de Procedimientos para uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios en la CCSS, emitido por la Gerencia de Logística, es obligación de la Unidad de Trabajo contar con una justificación de la adquisición, que ayude a:

- Detallar la necesidad a satisfacer, según los problemas existentes.*
- Identificar su relación con el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Táctico Gerencial, el Plan Presupuesto, según corresponda.*



- Conocer el objetivo general y los objetivos específicos de la compra.
- Describir las áreas dónde se utilizará el bien o servicio TIC a adquirir.
- Describir los beneficios esperados.
- Describir el equipo de trabajo que colaboraría en la compra e implementación del bien o servicio.
- Identificar los posibles riesgos en el proceso de implementación del bien o servicio.
- Describir la factibilidad técnica, operativa y económica para su desarrollo e implementación.
- Establecer un plan de trabajo de implementación del bien o servicio dentro de la Institución.

La justificación de la compra debe brindar evidencia de que los objetivos de la compra serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables. Para determinar la eficiencia, se valora el costo beneficio de modo que se dé la aplicación más conveniente de los recursos asignados. La seguridad razonable será determinada una vez considerados los riesgos asociados, éstos sean analizados y evaluados para adoptar las medidas pertinentes de administración de riesgos, según lo dispone la Ley General de Control Interno, específicamente en el SEVRI”

Al respecto, el Lic. Daniel Berrocal Zúñiga, Coordinador de la comisión de compras del ítem 1.2 de la contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, indicó:

“Respecto a él porque el estudio no indica a detalle donde se requería la solución ni se aportó un diagnóstico de la situación actual en unidades externas a unidades externas de oficinas centrales, precisamente esto fue una omisión debido a que se consideró solamente nuestro conocimiento de las unidades que para esa fecha estaban solicitando especificaciones técnicas para adquirir equipamiento. Adicionalmente, lo visualice como que el catálogo según a demanda se iría analizando conforme la implementación de este.”

Por todo lo anterior, la situación evidenciada podría provocar bajo los principios en materia de contratación administrativa el generar contrapeso en los resultados del análisis efectuado por la Administración, debido a la omisión de ciertos elementos que impongan la máxima garantía de seleccionar la opción de proveedores y modalidades de compra adecuada al objeto en cuestión.

Es decir, la justificación debidamente formulada vendría a fortalecer el criterio utilizado por la Administración al seleccionar o determinar la factibilidad técnica y económica para la adquisición de bienes y servicios, a fin de avalar la elección de la modalidad y/o elementos a adquirir, reafirmando la conveniencia del proceso con los intereses institucionales.

Por lo anterior, las oportunidades de mejora antes indicadas podrían disminuir riesgos que atenúan la justificación de la compra, ante falencias en las etapas de planificación, resguardando en todo momento la relación entre la cuantía y el alcance de la inversión a realizar.

4. SOBRE LA VALORACION DE LA FACTIBILIDAD DEL PROYECTO

Se determinó que el proyecto no dispone de un estudio integral formalizado en torno a la valoración de la factibilidad operativa, financiera, técnica y de otra índole para su realización dentro de la CCSS. Lo anterior en virtud que únicamente se definió un documento denominado “Estudio Preliminar y de Factibilidad” orientado a la etapa de contratación, sin contemplar las demás fases una vez superada ese proceso.



Las Normas Técnicas para la Gestión y Control de Tecnologías de Información indican en su artículo 2.1 “Planificación de las tecnologías de información” lo siguiente:

“...La organización debe lograr que las TI apoyen su misión, visión y objetivos estratégicos mediante procesos de planificación que logren el balance óptimo entre sus requerimientos, su capacidad presupuestaria y las oportunidades que brindan las tecnologías existentes y emergentes...”

Así mismo, dicha normativa en el punto 3.1 “Consideraciones generales de la implementación de TI” dispone:

“...La organización debe implementar y mantener las TI requeridas en concordancia con su marco estratégico, planificación, modelo de arquitectura de información e infraestructura tecnológica. Para esa implementación y mantenimiento debe: (...)

e. Analizar alternativas de solución de acuerdo con criterios técnicos, económicos, operativos y jurídicos, y lineamientos previamente establecidos. (...)

g. Tomas las provisiones correspondientes para garantizar la disponibilidad de los recursos económicos, técnicos y humanos requeridos. (...)

Ese cuerpo normativo en el artículo 3.2 “Implementación de software” establece:

“...La organización debe implementar el software que satisfaga los requerimientos de sus usuarios y soporte efectivamente sus procesos, para lo cual debe: (...) b. Desarrollar y aplicar un marco metodológico que guíe los procesos de implementación y considere la definición de requerimientos, los estudios de factibilidad, la elaboración de diseños, la programación y pruebas, el desarrollo de la documentación, la conversión de datos y la puesta en producción, así como. También la evaluación post-implantación de la satisfacción de los requerimientos...”

Al respecto, el Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato del Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, señaló:

“el único estudio de factibilidad existente es el que corresponde a la justificación de la compra, por tanto, no dispongo de un análisis de factibilidad operativa, financiera y técnica que respalde la implementación actual, de manera que se incluya los factores de obsolescencia, cantidad de usuarios, capacidad de la red o requerimientos previos, entre otros para tomar decisiones de mi parte.

A pesar de no disponer de ese análisis, a nivel presupuestario nuestra expectativa es que poco a poco podamos ir absorbiendo el presupuesto de las unidades que eventualmente invierten en centrales telefónicas o contratos de mantenimiento para estas

Todo lo anterior, debido a que no había sido una necesidad en ese momento, considerando que la opción es a demanda y las unidades programáticas son las que solicitan se les incluya en la solución de comunicaciones unificadas.”



No disponer de la valoración integral de factibilidad de un proyecto limita la visión del mismo, su planificación y sostenibilidad de los recursos en su ejecución, principalmente en la etapa de implementación en centros externos a oficinas centrales, en detrimento del cumplimiento de los objetivos y por ende, prorrogando la obtención pronta de los beneficios asociados, tal y como se contextualiza en la justificación de la adquisición del servicio administrado de comunicaciones unificadas en la Caja.

5. SOBRE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL

Esta Auditoría evidenció oportunidades de mejora en aspectos relacionados a la ejecución contractual de la contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, correspondiente al subítem 1.2 “servicios de comunicaciones unificadas para la CCSS”, el detalle a continuación:

5.1 Sobre la transferencia de conocimiento

Este Órgano de Fiscalización y Control identificó oportunidades de mejora relacionadas con aspectos en la transferencia de conocimiento efectuada a las unidades incorporadas al proyecto de comunicaciones unificadas en la Institución, considerando los siguientes aspectos:

- No se dispone de una estrategia de transferencia de conocimiento integral que permita a los usuarios enterarse sobre las capacidades y funcionalidades de la solución. Al respecto, el entrenamiento efectuado por el proveedor consiste en entregar una guía básica del uso del dispositivo telefónico, así como una conversación con los encargados del centro de trabajo para mencionarles verbalmente beneficios de la plataforma instalada.

En ese sentido, al consultar a nueve unidades suscritas al contrato de servicios administrados, sobre si recibieron capacitación formalmente en el uso de las funcionalidades de la solución, el 28,6% indicó no haber sido objeto de esa actividad.

- Existen debilidades en las actividades de supervisión que debería generar el administrador de contrato para identificar la participación de los funcionarios y contratista en las labores de transferencia de conocimiento, por medio de documentación respalde el cumplimiento de las acciones de entrenamiento efectuadas por el proveedor contratado.

La Ley General de Control Interno N°8292, en el Artículo 7 “Concepto de Control Interno”, menciona lo siguiente:

“Se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*



d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”

Ese mismo cuerpo normativo, en el Artículo 10. “Responsabilidad por el sistema de control interno”, hace referencia a lo siguiente:

“Será responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

El cartel del subítem 1.2 correspondiente al servicio de comunicaciones unificadas del proceso de contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, refiere lo siguiente:

“16.3. Esta adopción debe ser práctica/teórica. (...)

16.5. El objetivo de dicha adopción es capacitar al personal que la CCSS va a asignar en el uso de todas las funciones de los componentes de la solución de comunicaciones, unificadas relacionadas con el uso por parte de los usuarios finales.

16.6. Se debe proveer por parte del proveedor del servicio un manual del uso de todas las funcionalidades personalizado para la CCSS.”

El Sr. Carlos Andrés Leiva Alfaro, Coordinador CGI del C.A.I.S de Puriscal, indicó refiriéndose a la transferencia de conocimiento, lo siguiente:

“La capacitación fue muy escueta por parte de la empresa, deben incluir más la parte práctica”

Al respecto, en entrevista realizada al Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato del Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, mencionó lo siguiente:

“el contratista da una pequeña inducción sobre el tema creo que queda constando en el reporte de entrega de equipamiento, no obstante, no dispongo de controles orientados a la capacitación o entrenamiento que se le da al usuario, lo doy por un hecho debido a que el contratista le explica al usuario las principales funcionalidades y adicionalmente le entrega un panfleto con una guía básica. Además, en este tema estoy analizando en conjunto con el ICE la definición de una metodología diferente de capacitación a los usuarios e incluyendo documentar la misma.”

Lo descrito en el presente hallazgo, podría materializar riesgos en torno al cumplimiento de aspectos referentes al ambiente y las actividades de control interno aplicadas en materia de contratación administrativa, provocando que no se realicen las acciones requeridas de forma oportuna, generando atrasos o limitaciones en la obtención de los resultados o productos esperados, sin garantizarse la protección sobre la inversión efectuada en materia de entregables y administración del contrato, así como la satisfacción y aprovechamiento de la plataforma de comunicaciones unificadas por parte de los usuarios finales.

5.2 Sobre el lugar de entrega para los componentes a demanda



Esta Auditoría determinó debilidades en la especificación de los lugares donde se deben de entregar componentes según demanda, específicamente en dos solicitudes tramitadas ante el proveedor correspondiente. A este respecto, la documentación analizada señala lo siguiente:

- En la solicitud de “pedido por demanda No. 36” (visible en folio 1720), se indica que “El pedido debe ser entregado en la Dirección de Red de Servicios de Salud”, sin embargo, se omite especificar la dirección exacta de entrega.
- En la solicitud de “pedido por demanda No. 46” (visible en folio 1792), se especifica en la solicitud es para la Dirección Regional Financiera Huetar Norte, no obstante, la dirección hace referencia a la Dirección de Red de Servicios de Salud Brunca, indicando “El pedido debe ser entregado en la Dirección de Red de Servicios de Salud Brunca, Pérez Zeledón, 50 metros oeste del Estadio”.

Según el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en el artículo 202, Recepción provisional, señala lo siguiente:

“El contrato administrativo se ejecutará conforme a las reglas de la buena fe y a los términos acordados por las partes.

La recepción provisional, del objeto se entenderá como el recibo material de los bienes y servicios, en el lugar estipulado, o en su defecto en el fijado en el cartel. Para ello, el contratista deberá coordinar con la Administración, la hora y demás condiciones necesarias para la recepción, cuando sea pertinente, o bien informar cuando se ha procedido con la entrega, en aquellos casos en que se utilice una modalidad distinta. El funcionario encargado del trámite, acompañado de la respectiva asesoría técnica, deberá levantar un acta en la cual consignará las cantidades recibidas, la hora, fecha y la firma de los presentes. Para esta diligencia podrá utilizarse como acta una copia del detalle del pedido u orden de compra.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su artículo 5.6.1, sobre Confiabilidad, indica:

“La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.”

La situación antes mencionada a criterio de esta auditoría podría obedecer a errores en los datos especificados en las fórmulas de pedido a demanda, las cuales evidencian oportunidades de mejora al demandar al administrador de contrato ser vigilante de mantener el debido cuidado en este trámite.

Por tanto, el establecer con claridad los aspectos relacionado a los lugares de entrega y responsables de la recepción, consiguen incrementar las medidas de seguridad para la localización de los activos, así como la designación de responsabilidades asociadas al proceso de ejecución contractual, garantizando con ello la protección de la inversión efectuada por la Institución y evitando eventuales pérdidas, u otras irregularidades.

5.3 Sobre los componentes ofertados



Conforme la información indicada en oficio No. V-9079-2098-2018 del 28 de diciembre del 2018 (visible en folio 1574), suscrito por el Mba. José Luis Baeza Gómez, Administrador Comunicaciones Unificadas del ICE, se evidencia que los accesorios “Platronics HV261N-DC (Accesorio tipo D)”, “Platronics D261N (Accesorio tipo E)” y “Platronics Voyager Focus UC (Accesorio tipo F)”, son modelos fabricados desde hace tres años aproximadamente, lo cual contradice la especificación de ofertar componentes de última tecnología en línea de producción.

Si bien, el mismo ICE plateó una mejora respecto a los equipos a entregar y la Institución la aceptó, preocupa esta Auditoría que los funcionarios involucrados no hayan identificado anticipadamente el aspecto antes señalado.

La Ley de Contratación Administrativa, en el artículo 4, Principios de eficacia y eficiencia, señala lo siguiente:

“Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.

Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior.

En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma, de manera que se seleccione la oferta más conveniente, de conformidad con el párrafo primero de este artículo.

Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán en forma tal que se permita su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones beneficiosas para el interés general. Los defectos subsanables no descalificarán la oferta que los contenga. En caso de duda, siempre se favorecerá la conservación de la oferta o, en su caso, la del acto de adjudicación.

Las regulaciones de los procedimientos deberán desarrollarse a partir de los enunciados de los párrafos anteriores.”

Según el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en el artículo 83, Estudio de admisibilidad de ofertas, señala lo siguiente:

“Cumplida la anterior etapa, la Administración, procederá al estudio y valoración de las ofertas en relación con las condiciones y especificaciones de admisibilidad fijadas en el cartel y con las normas reguladoras de la materia.”

Finalmente, según lo estipulado en el cartel de contratación directa No. 2017CD-000018-1150 de la “contratación de servicios administrados de comunicaciones WAN, unificadas y monitoreo” en las condiciones técnico-específicas del ítem 1.2, indica lo siguiente:



“Todos los equipos ofrecidos durante la vigencia del servicio deberán estar en línea de producción (no discontinuado por el fabricante), debe ser nuevo, de última generación, libre de defectos y construido con materiales de primera calidad, no debe tener defectos que menoscaben la apariencia, funcionamiento o durabilidad, además deberán cumplir con las normas aprobadas internacionales para este tipo de servicios. Los servicios ofrecidos deben mantener en todo momento la última 1.2 versión de software liberada por el fabricante, previa recomendación por parte del prestador del servicio y la respectiva aprobación por parte de la CAJA.”

Al respecto, el Lic. Daniel Berrocal Zúñiga, Coordinador de la comisión de compras del ítem 1.2 de la contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, indicó sobre esa situación:

“el problema de este tema es que los componentes o accesorios se encontraban vigentes en ese momento, sin embargo, mientras que se concretó la entrega pasaron bastantes meses y eso eventualmente afectó la situación evidenciada, por lo cual es un tema complicado de controlar y que demanda quizás de nuestra parte previsiones y/o verificaciones más exhaustivas antes de garantizar su pertinencia.

Por parte de la comisión si se verificó que estuvieran en el mercado y tuvieran soporte, sin embargo, reconozco que en temas de obsolescencia tecnológica, siempre habrá componentes que son más nuevos y eventualmente afectan a los entregables de una compra como esta, sin embargo, a final de cuentas se obtuvo la mejora tecnológica de los equipos.”

A pesar de aceptarse la mejora tecnológica en los componentes antes indicados, esta situación podría haber afectado la recepción de equipo con limitaciones tecnológicas en tema de vigencia, soporte, funcionamiento, garantía, entre otros a considerar, debido a que no se observó anticipadamente por parte del personal responsable de la CCSS en la contratación de marcos.

5.4 Sobre los reportes de incidencias y tarificación

Este ente fiscalizador, identificó la ausencia de reportes de consumo en tarificación e incidencias relacionadas al uso y funcionamiento de la plataforma, a pesar de haberse solicitado en el cartel correspondiente. Lo anterior, confirmado por parte del administrador del contrato del ítem 1.2 “servicio de comunicaciones unificadas en la CCSS”.

Al respecto la Ley General de Control Interno, en el artículo 16 “Sistemas de Información” establece:

“...Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional (...) Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información (...):

- a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna (...)*
- b) Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuidado y manejo eficiente de los recursos públicos”*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su artículo 5.6.1, sobre Confiabilidad, indica:



“La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.”

Además, en el apartado 5.9 “Tecnologías de información”; se indica:

“El jerarca y titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el aprovechamiento de tecnologías de información que apoyen la gestión institucional mediante el manejo apropiado de la información y la implementación de soluciones ágiles y de amplio alcance.”

El cartel en el subítem 1.2 correspondiente al servicio de comunicaciones unificadas del proceso de contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, refiere sobre aspectos relacionados a los reportes antes citados, indicándose lo siguiente:

(...) 6.1. La interfaz servicio de tarificación debe de ser por medio de portal web utilizando el protocolo HTTPS de tal forma que tanto los administradores, auditores y usuarios puedan versus reportes desde esta interfaz.

(...) Debe permitir la definición de roles de acceso de usuarios de tal forma que el jefe de un departamento o un centro de costos pueda ver los reportes personales y los de sus subalternos, mientras que los usuarios podrán ver solamente sus reportes.

(...) Debe de generar reportes, dashboards, gráficos dese la interfaz web los cuales se pueden exportar a formato PDF y Excel(CSV,XLS).

(...)11.7 El proveedor del servicio debe asignará una persona encargada en velar por que los acuerdos contractualmente adquiridos se estén cumpliendo por lo que se debe entregar un reporte mensual al personal a cargo de la CCSS para verificar que se haya cumplido con lo acordado en el pliego de condiciones.”

(...)15.6. Entregará los reportes definidos en esta propuesta en los tiempos estipulados por la misma.

El Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato, Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, refiere al respecto:

“Eso actualmente es un requerimiento que hemos venido trabajando para disponer del reporte de incidentes con todo el detalle correspondiente de manera mensual, ya que a la fecha no se han generado los reportes por parte del proveedor.

En ese sentido, es accesible por medio de una solicitud nuestra a la mesa de servicios del ICE, por ello actualmente no tengo registros sobre ese reporte y eventualmente en el expediente de ejecución contractual.”

La ausencia de los reportes para el monitoreo de incidencias y la visualización de los datos de consumo en la tarificación de los centros de trabajo que forman parte del proyecto podría afectar el control interno y



la vigilancia sobre el rendimiento de la plataforma de comunicaciones, en detrimento de los costos y beneficios asociados a su uso.

Asimismo, el no disponer de datos reales sobre el consumo e incidencias de manera automatizada por los diferentes actores interesados basados en indicadores, eventualmente limita la toma de decisiones y la ejecución contractual propiamente definida como parte de la contratación de marras, abarcando el nivel estratégico, táctico y operativo de la CCSS.

6 SOBRE EL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA INCORPORACIÓN DE LAS UNIDADES PROGRAMÁTICAS AL PROYECTO

No existe un plan de implementación oficializado, aprobado y orientado a la establecer la planificación para la puesta en marcha de la solución en las unidades programáticas fuera de oficinas centrales, de manera que se garantice razonablemente el remozamiento de la plataforma tecnológica de telefonía, esto a partir del proyecto de comunicaciones unificadas.

Todo lo anterior considerando el alcance del proyecto, el cual pretende incluir a los diferentes centros de trabajo fuera de oficinas centrales, labor que requiere de una perspectiva clara de la dirección y condiciones aplicables para obtener los resultados esperados en la implementación de la solución supracitada.

Las Normas Técnicas para la Gestión de Tecnologías de Información de la Contraloría General de la República, establecen en el punto 1.6 Decisiones sobre asuntos estratégicos de TI, lo siguiente:

“El jerarca debe apoyar sus decisiones sobre asuntos estratégicos de TI en la asesoría de una representación razonable de la organización que coadyuve a mantener la concordancia con la estrategia institucional, a establecer las prioridades de los proyectos de TI, a lograr un equilibrio en la asignación de recursos y a la adecuada atención de los requerimientos de todas las unidades de la organización.”

En esa misma norma, se establece en el punto 2.1 y 2.3 sobre la planificación y organización las Tecnologías de información y comunicaciones, lo siguiente:

“2.1 Planificación de las tecnologías de información

La organización debe lograr que las TI apoyen su misión, visión y objetivos estratégicos mediante procesos de planificación que logren el balance óptimo entre sus requerimientos, su capacidad presupuestaria y las oportunidades que brindan las tecnologías existentes y emergentes. (...)

2.3 Infraestructura tecnológica

La organización debe tener una perspectiva clara de su dirección y condiciones en materia tecnológica, así como de la tendencia de las TI para que conforme a ello, optimice el uso de su infraestructura tecnológica, manteniendo el equilibrio que debe existir entre sus requerimientos y la dinámica y evolución de las TI”



Mediante oficio DTIC-0673-2020 del 5 de febrero del 2020, el Máster Robert Picado Mora, Subgerente de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, afirma la ausencia de un plan de implementación para incorporar a las unidades programáticas dentro del proyecto, señalando:

“En cuanto al Plan de implementación y su oficialización para efectuar e incentivar el desarrollo de comunicaciones unificadas, debemos indicar que, al ser este proyecto bajo la modalidad de entrega según demanda, no hay un plan de desarrollo establecido como tal, sino que se van atendiendo las solicitudes de las unidades conforme a las necesidades de estas y en apego al lineamiento antes citado.”

El Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato, Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, refiere al respecto:

“No se había considerado esa opción al ser la contratación bajo la modalidad de entrega según demanda, no se definió un plan de implementación o estrategia para distribuir la solución, sino que se van atendiendo las solicitudes de las unidades conforme a las necesidades de estas, eso en caso de que cumplan con los requerimientos para unirse a la solución.”

Recientemente hemos conversado sobre la necesidad de reunirnos con funcionarios a nivel regional, así como efectuar unas visitas a los sitios y determinar si deben ser incluidos en la solución. El objetivo de esta estrategia es obtener por medio de recurso CCSS y personal del contratista, un diagnóstico de las condiciones de la plataforma para cada sitio de trabajo, lo cual nos servirá como insumo en la toma de decisiones.”

Por todo lo anterior, preocupa a esta Auditoría la situación descrita, debido a que la Administración no ha establecido un plan de implementación para la solución, contemplando al menos la priorización de las unidades programáticas con mayor grado de necesidad, a fin de proceder según corresponda a renovar la plataforma de comunicaciones en los centros de trabajo, considerando entre otros elementos, lo expuesto en el hallazgo uno del presente informe.

En ese sentido, se podrían evidenciar la ausencia de elementos suficientes en apoyo al modelo de gestión y estrategia del proyecto en torno al aprovechamiento del servicio de comunicaciones unificadas, disminuyéndose el impacto proyectado e inclusive los factores de éxito en la resolución de la problemática que motivara el objeto de contratación.

7 SOBRE LA DIVULGACIÓN DEL PROYECTO DE COMUNICACIONES UNIFICADAS

Esta Auditoría evidenció la ausencia de un plan de divulgación formal del proyecto, para garantizar el conocimiento de la iniciativa por parte de las unidades programáticas de la Institución y eventualmente se les enterara sobre el trámite a seguir en caso de ser pertinente, aspecto relevante al considerar que la cobertura de crecimiento fue definida a partir de las necesidades de los centros de trabajo a nivel nacional de la CCSS.



Lo anterior, confirmado por el administrador de contrato, así como lo observado en los resultados del cuestionario aplicado a 93 centro de trabajo, de los cuales un 40.9% desconoce la iniciativa gestionada por la DTIC, mientras que el 64,5% de las unidades consultadas, indican no se informó formalmente respecto al proyecto de comunicaciones unificadas en la CCSS.

La Ley General de Control Interno 8292 en su artículo 15, Actividades de Control, establece como deber del jerarca y de los titulares subordinados lo siguiente:

“a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

h. Formular y ejecutar estrategias de implementación que incluyan todas las medidas para minimizar el riesgo de que los proyectos no logren sus objetivos, no satisfagan los requerimientos o no cumplan con los términos de tiempo y costo preestablecidos.”

Las Normas Técnicas para la Gestión de Tecnologías de Información de la Contraloría General de la República, establecen en el punto 3.1 Consideraciones generales de la implementación de TI, lo siguiente:

“Garantizar la participación de las unidades o áreas usuarias, las cuales deben tener una asignación clara de responsabilidades y aprobar formalmente las implementaciones realizadas.”

El Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato, Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, refiere al respecto:

“Formalmente no se efectuó divulgación del proyecto, debido a que no podíamos asumir la implementación de tantas unidades programáticas, sin embargo, se pretende concretar una estrategia orientada a dar a conocer por región el proyecto y el proceso que conlleva. Sin embargo, preocupa que no tenemos la asignación presupuestaria para incluir a todas las posibles unidades programáticas con necesidades en ese ámbito.

Es importante mencionar que las primeras unidades en las que se implementó la solución fueron porque contactaron directamente a la DTIC o a mi persona, estableciéndose a partir de ese momento el contacto y accionar correspondiente.”

La adecuada divulgación del proyecto bajo la perspectiva del hallazgo seis de este informe, proporcionaría el conjunto de actividades necesarias para dar a conocer la iniciativa y a su vez la incorporación de las unidades correspondientes a la propuesta generada por la DTIC, por lo que la omisión de comunicación del mismo, podría provocar el desconocimiento de los usuarios necesitados de la solución y por ende retardar los beneficios esperados, orientados a la mitigación de riesgos y el aprovechamiento de la plataforma de comunicaciones en el menor tiempo posible.

Es decir, de no ser así, el compromiso o participación de los grupos de interesados podría no ser equitativo en aquellas unidades con mayor necesidad de renovar la plataforma tecnológica, esto sin cumplir las expectativas para lo cual se aprobó esa contratación por parte de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.



8 SOBRE LA IMPLEMENTACION DE LA SOLUCIÓN

Se identificaron oportunidades de mejora en la puesta en marcha del proyecto de comunicaciones unificadas en la CCSS, en lo correspondiente a actividades y operaciones de migración de la plataforma, el establecimiento de requerimientos previos en las unidades externas a oficinas centrales, el control sobre la ejecución presupuestaria y la divulgación de responsabilidades a los beneficiarios de la solución tecnológica.

8.1 Sobre la migración de la plataforma de Oficinas Centrales

La migración de la central telefónica voz sobre IP de Oficinas Centrales de la CCSS a la nueva solución aún no ha finalizado, por lo que se ha prolongado la exposición al riesgo detallado en la justificación inicial del proyecto de comunicaciones unificadas en la Institución.

Lo anterior, según informa el administrador de contrato del proyecto de marras, refiriendo que un centro de trabajo aún depende del funcionamiento de la antigua central de oficinas centrales, esto mientras la unidad programática correspondiente se une a la lista de unidades beneficiadas de la solución.

Las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información, establecen en el apartado “1.3 Gestión de riesgos” que:

“La organización debe responder adecuadamente a las amenazas que puedan afectar la gestión de las TI, mediante una gestión continua de riesgos que esté integrada al sistema específico de valoración del riesgo institucional y considere el marco normativo que le resulte aplicable.”

Por su parte, el numeral “1.4.7 Continuidad de los servicios de TI” indica:

“La organización debe mantener una continuidad razonable de sus procesos y su interrupción no debe afectar significativamente a sus usuarios.

Como parte de ese esfuerzo debe documentar y poner en práctica, en forma efectiva y oportuna, las acciones preventivas y correctivas necesarias con base en los planes de mediano y largo plazo de la organización, la evaluación e impacto de los riesgos y la clasificación de sus recursos de TI según su criticidad.”

Asimismo, el inciso “3.1 Consideraciones generales de la implementación de TI” señala que:

“La organización debe implementar y mantener las TI requeridas en concordancia con su marco estratégico, planificación, modelo de arquitectura de información e infraestructura tecnológica. Para esa implementación y mantenimiento debe: (...)

e. Analizar alternativas de solución de acuerdo con criterios técnicos, económicos, operativos y jurídicos, y lineamientos previamente establecidos.



f. Contar con una definición clara, completa y oportuna de los requerimientos, como parte de los cuales debe incorporar aspectos de control, seguridad y auditoria bajo un contexto de costo – beneficio.”

Al respecto, el Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato del Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, refiere al tema:

“(…) la central telefónica anterior aún está en funcionamiento, debido a que un sitio (edificio de radioterapia del Hospital México) utiliza esa plataforma como un enlace (enlace secundario) para cumplir las labores de telefonía en ese centro de trabajo, por lo que no se podría desconectar hasta iniciar la implementación de la solución de comunicaciones unificadas en el Hospital, situación que está en análisis de mi parte para solventar esa necesidad.”

8.2 Sobre la definición de requerimientos para la implementación de la solución

Se evidenció que la administración no dispone de la definición formal y debidamente analizada de los requerimientos técnicos previos a la incorporación de unidades programáticas, con el objetivo de validar las condiciones necesarias antes de unirse en el proyecto de comunicaciones unificadas de la Institución.

Lo anterior, confirmado por el administrador de contrato del servicio de comunicaciones unificadas, donde indica que el criterio de decisión se basa en estimaciones acordadas verbalmente con el proveedor de servicios y por ende sin tener respaldo documental como estudios que determinen la carga de datos o mediciones de la capacidad y suficiencia de la red, entre otros, a fin de fundamentar las consideraciones que sean pertinentes en cada escenario de trabajo.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su apartado 3.3 *“Vinculación con la planificación estratégico”*, señalan al respecto de los indicadores de gestión:

“La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes.

Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar periódicamente los enunciados y supuestos que sustentan los procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos” (El subrayado no corresponde al original).

Las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, en su artículo 2.3 *“Infraestructura Tecnológica”*, establecen:



“La organización debe tener una perspectiva clara de su dirección y condiciones en materia tecnológica, así como de la tendencia de las TI para que conforme a ello, optimice el uso de su infraestructura tecnológica, manteniendo el equilibrio que debe existir entre sus requerimientos y la dinámica y evolución de las TI”.

Asimismo, el inciso “3.1 Consideraciones generales de la implementación de TI” señala que:

“La organización debe implementar y mantener las TI requeridas en concordancia con su marco estratégico, planificación, modelo de arquitectura de información e infraestructura tecnológica. Para esa implementación y mantenimiento debe: (...)

- e. Analizar alternativas de solución de acuerdo con criterios técnicos, económicos, operativos y jurídicos, y lineamientos previamente establecidos.*
- f. Contar con una definición clara, completa y oportuna de los requerimientos, como parte de los cuales debe incorporar aspectos de control, seguridad y auditoría bajo un contexto de costo – beneficio.”*

Además, en el apartado “4.2 Administración y operación de la plataforma tecnológica”, indica que:

“(...) La organización debe mantener la plataforma tecnológica en óptimas condiciones y minimizar su riesgo de fallas. Para ello debe: (...)

- c. Identificar eventuales requerimientos presentes y futuros, establecer planes para su satisfacción y garantizar la oportuna adquisición de recursos de TI requeridos tomando en cuenta la obsolescencia de la plataforma, contingencias, cargas de trabajo y tendencias tecnológicas.”*

Al respecto, en entrevista realizada al Lic. Soto, Administrador de Contrato del Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, indicó:

“Los requerimientos para unirse a la solución son cableado y estructurado idóneo, swiches Poe, servidor de DHCP(Deseable), conexión a la red institucional de mínimo 6 Mbps. Entre las limitantes, se ha identificado los anchos de banda de la red disponibles en algunos centros de trabajo, por eso se solicita que tenga suficiente ancho de banda, en vista que no existe un estudio sobre las cargas de la red en cada sitio a implementar.

Respecto a la definición de esos requerimientos, no fueron formalizados, pero si conversados con el contratista desde un inicio, el cual recomendó establecer ese mínimo de velocidad.

En cuanto a la consulta sobre el uso de la red EDUS, tengo la indicación por parte de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones que se puede utilizar la red sin ningún problema, de hecho, así se ha hecho en algunos sitios.”



8.3 Sobre la ejecución presupuestaria del proyecto

Según lo indicado por el administrador de contrato del ítem 1.2, correspondiente al servicio administrado de comunicaciones unificadas, no se dispone de un control integrado de presupuesto para los dos ítems que conforman la contratación Directa No. 2017CD-000018-115 “Servicios administrados de Comunicaciones WAN, unificadas y monitoreo”.

En ese sentido, dicho control detallaría el presupuesto consumido y disponible en tiempo real, de manera que permita dar seguimiento y análisis de los movimientos generados a partir del consumo de cada ítem según corresponde, suponiendo la actualización continua de la planificación y reorganización de las cuentas, así como el apoyar mediante ese mecanismo en la toma de decisiones relacionadas con la sostenibilidad financiera del proyecto.

Las Normas técnicas para la gestión y control de las tecnologías de información en su Capítulo II Planificación y Organización, establecen:

“2.1 Planificación de las tecnologías de información

La organización debe lograr que las TI apoyen su misión, visión y objetivos estratégicos mediante procesos de planificación que logren el balance óptimo entre sus requerimientos, su capacidad presupuestaria y las oportunidades que brindan las tecnologías existentes y emergentes.

(...) 2.5 Administración de recursos financieros

La organización debe optimizar el uso de los recursos financieros invertidos en la gestión de TI procurando el logro de los objetivos de esa inversión, controlando en forma efectiva dichos recursos y observando el marco jurídico que al efecto le resulte aplicable.”

Al respecto, el Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato del Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, indicó lo siguiente:

“De hecho actualmente no tengo el conocimiento del monto consumido por los otros ítems, precisamente en estos días debo pedir al Lic. Sergio Porras Solís, cual ha sido el gasto gestionado por los ítems a cargo de la Licda. Jeannette Madrigal Loria, a fin de que no sea excedido el monto que fue autorizado preliminarmente por Junta Directiva de la CCSS. En cuanto tenga el dato debo de remitirlo a los funcionarios de contratación administrativa de la DTIC para su conocimiento.”

8.4 Sobre la comunicación de las responsabilidades en los centros de trabajo

Se identificó la ausencia en una comunicación formal referente a la delegación de roles y responsabilidades, con el objetivo de concientizar al usuario sobre acciones y procesos aplicables para la entrega de los componentes instalados en los centros de trabajo fuera de oficinas centrales, especificándose las condiciones asociadas al manejo de inventario, cuidado de los equipos, así como los acuerdos de servicio que respaldan la plataforma instalada de comunicaciones unificadas (UC⁶).

⁶ Comunicaciones Unificadas: UC por sus siglas en inglés (Unified Communications)



Lo anterior, al consultar a nueve unidades suscritas al contrato de servicios administrados, sobre los temas indicados, las cuales muestran porcentajes inferiores al 70% debido a la falta de una entrega formal de los términos y condiciones en el ámbito técnico y presupuestario de la solución.

Gráfico No. 4
Entrega y/o conocimiento de las condiciones, en unidades incorporadas al proyecto UC.



Fuente: Auditoría Interna, a partir de Cuestionario sobre la gestión de las comunicaciones unificadas, respondido por 9 unidades programáticas.

La Ley General de Control Interno No. 8292, en su artículo 15, estipula lo siguiente:

“Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.

iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.”

Según el Lic. Alejandro Calderón Escobar, Encargado de Presupuesto del Área de Salud de Goicoechea 1, refiere sobre el tema:



“nos encontramos con la incertidumbre de saber cuál es la responsabilidad económica asumida, en virtud de que una vez implementada la solución en el EBAIS de los Cuadros se nos facturó durante el mes de marzo y abril 2019 montos superiores a los 900 mil colones por mes (Se adjunta documentación). No obstante, al consultarlo vía correo electrónico la DTIC se comprometió a asumir el costo durante 1 año.

Asimismo, el Área de Salud próximamente estaría finalizando por completo la instalación de esta solución en todos nuestros sitios, lo cual aumenta nuestra incertidumbre de los costos asociados a esa propuesta de renovación tecnológica. (...)

Se debe mejorar la comunicación sobre las condiciones que aplican como parte del contrato al que nos estamos suscribiendo desde el ámbito presupuestario, ya que actualmente no conocemos cuales son los aspectos por considerar como parte de este “

Adicionalmente el Sr. Emmanuel Ugalde Cruz, funcionario del CGI, del Área de Salud de Goicoechea 1, refiere:

“Se debe mejorar, la documentación sobre la entrega de equipo y otras labores efectuadas sobre los mismos por parte de la empresa que implementa, de manera que nos quede un respaldo sobre las acciones realizadas en los equipos. A manera de ejemplo, no dispongo de documentación de la entrega de equipo del EBAIS de los Cuadros.

Esto debido a que en la mayoría de los casos la opción que se da es de sacarle copia al reporte que emite la empresa, pero se queda sujeto a si hay fotocopidora o no en el sitio.

Además, se debe mejorar la comunicación sobre las condiciones que aplican como parte del contrato al que nos estamos suscribiendo desde el ámbito técnico y obviamente económico, ya que actualmente no conocemos cuales son los aspectos por considerar como parte de este.”

Al respecto, el Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato del Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, indicó:

“En cuanto la delegación de roles o responsabilidades, esto se menciona durante la charla inicial impartida en cada centro de trabajo; generalmente a esa reunión asiste el contratista, administrador, director y personal técnico del centro de trabajo, no obstante, no le hacemos entrega formal de las condiciones o responsabilidades que se deben considerar como parte de la recepción de los equipos. Consideraré efectuar esa delegación e instrucción en futuras entregas.

(...) cuando se hace la presentación inicial se les explica que el costo de los dispositivos lo asume la DTIC y a la unidad solamente les corresponde el consumo de “gasto de voz”, esto de manera verbal, adicionalmente algunos cuidados y responsabilidades que deben de tener sobre la solución instalada

Ante su consulta de si se realiza de manera formal, actualmente no se ha realizado de esa forma, debido a que no habíamos visto la necesidad, no obstante, resulta conveniente a fin de responsabilizar y hacer de conocimiento a las unidades.”



Por todo lo anterior, las condiciones antes expuestas podrían impactar negativamente el uso y aprovechamiento de los recursos institucionales, así como la gestión eficaz y eficiente de los proyectos e iniciativas planteados Institucionalmente en atención integral a las necesidades de las diferentes unidades programáticas.

Cabe señalar que una inadecuada implementación de la solución de comunicaciones unificadas en el ámbito técnico, económico y legal podría ocasionar a la Institución el no disponer de los recursos en los tiempos estimados y la exposición a debilidades ya conocidas por la administración, afectando la renovación y sostenibilidad de la plataforma tecnológica de telefonía en los diferentes niveles organizacionales, motivados por riesgos factibles de mitigar desde la etapa de planificación del proyecto de maras.

9 SOBRE LA DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN NO. 2017CD-000018-1150

En lo referente a la conformación del expediente de contratación directa No. 2017CD-000018-1150 “Servicios administrados de comunicaciones WAN, unificadas y monitoreo”, específicamente lo correspondiente al subítem 1.2, se evidenciaron aspectos sujetos a oportunidades de mejora:

9.1 Sobre la completitud y pertinencia de la documentación

Este ente fiscalizador, analizó la documentación incorporada al expediente de contratación, determinándose oportunidades de mejora en la completitud y pertinencia de la información, lo anterior a partir de los siguientes aspectos identificados:

- Las características técnicas utilizadas para solicitar las cotizaciones a las empresas que fueran consideradas en el estudio de mercado visible en folio No. 011 al 022, no se adjuntaron.
- La documentación que sustenta el estudio de mercado (mayo 2017) visible en folio No. 011 al 022, no incluye la solicitud de cotización enviada al Instituto de Comunicaciones y Electricidad (ICE).
- En el estudio preliminar y de factibilidad visible en folio 489 al 506, se evidenció en el cuadro denominado: “Cuadro comparativo de costos de las alternativas de solución para Oficinas Centrales y otros sitios, según proyección de crecimiento”, que los precios comparados equivalen a un promedio (alternativa No.1) versus el costo de la oferta aportada por el ICE, no obstante, en el documento se indica de manera errónea que ambos montos son promedios de las alternativas No. 1 y 2 respectivamente.
- Se evidenció una solicitud de cotización emitida en el 2015 por parte del ACRI (folio 023-025), al proveedor REVTEC S.A. Adicionalmente, se adjunta la oferta aportada por la empresa (folio 026-028) en ese mismo periodo.

En esa misma línea, se identificó una solicitud de cotización a la Corporación FONT, por medio del oficio ACRI-533-2015 del 20 de octubre del 2015 (folio 029-031).

- La documentación que respalda los pagos realizados al proveedor, facturas, actas de recepción, informes técnicos, entre otros no se entregó a tiempo. Lo anterior, considerando que el comienzo del contrato No. 010-2018 fue desde el 01 de setiembre de 2018, y fue hasta el 23 de enero del 2019, cuando se incorporó los registros correspondientes al ítem del servicio de comunicaciones unificadas.



- El respaldo documental sobre los componentes entregados en los diferentes centros de trabajo no evidencia a detalle el inventario instalado, según componentes o número de serie de los equipos, entre otros.
- Se identificó un faltante de documentación relacionada a las recepciones definitivas emitidas por la comisión de compras, así como las efectuadas en el sitio por el administrador de contrato y encargados de los centros de trabajo.

Refiriéndose al faltante de documentación mencionada en el presente hallazgo, el Lic. Daniel Berrocal Zúñiga, Coordinador de la comisión de compras del ítem 1.2 de la contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, indicó refiriéndose al tema:

“Esa información en su momento estaba, pero en realidad todo se solicitó de manera formal, puede debido a un error humano en la incorporación de la documentación o traspapelo de oficios, entre otros, principalmente considerando el volumen de documentos que se generó para dicha justificación.

(...) probablemente es fue un error en el que se incluyó más información de la que se pretendía aportar, sin embargo, si tenía relación con análisis que se venían realizando en torno al tema.

Adicionalmente, el Lic. Alonso Soto Vega, Administrador de Contrato del Servicio de Comunicaciones Unificadas CCSS, refiere al respecto:

“No se entregó la documentación de la ejecución contractual a tiempo, debido a que la carga de trabajo durante la implementación me consumió tiempo, no obstante, al percatarme en enero 2019, procedí a remitir la información que no había adjuntado al expediente de la contratación de comunicaciones unificadas

(...) Esto corresponde a un error involuntario, no me había percatado de la ausencia de esa documentación en el expediente, voy a revisar mis archivos y adjuntar lo correspondiente. Quizás no se entregó la documentación, debido a que la carga de trabajo constante en temas de implementación, me comprometo en adjuntar la documentación correspondiente.

(..) dicha documentación, la manejo en mi computador de manera digital, he de mencionar que no adjunto algunos documentos al expediente de ejecución contractual porque son un poco extensos e incurriría de gastos de impresión. Por esa razón no se ha adjuntado al expediente el control sobre el inventario o equipos recibidos con mayor detalle.”

Por otra parte, el Lic. Endry Núñez Salas, Jefe Subárea Gestión Administrativa de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, especifica:

Ciertamente se está tratando de incorporar toda la documentación que se genera producto de las justificantes y/o análisis, no obstante, recordemos que para este caso específico el expediente fue tramitado hace tres años aproximadamente mediante un mecanismo de excepción y ante ello es posible que alguna información no haya sido incorporada por no considerarla necesaria.



(...) según la norma en contratación la responsabilidad sobre la completitud del expediente debe darse de manera que se disponga de la documentación en el expediente, al respecto me permito indicar que efectivamente esa actividad en ocasiones se atrasa por parte de los encargados, por diferentes motivos. Esta posibilidad de mejora ya ha sido identificada por esta Dirección.

Por ello, se elaboró un plan acción que deberá aprobar nuestro director, el cual será remitido a la Auditoría Interna a fin de enterarlos sobre la propuesta de mejora que se pretende obtener.

Parte de estas acciones, consiste en la reactivación de una plaza con cambio de perfil, para nombrar un profesional que nos ayude en la parte de ejecución contractual, debido que como ustedes comprenderán no tenemos todos los recursos deseables para llevar a cabo una serie de mejoras en la materia, que se ha demandado cada vez más requerimientos en la gestión que realizamos.

En ese sentido, considerando la cantidad de personas que tenemos (una a tiempo completo) y la carga de trabajo que se genera a partir de los proyectos que gestionamos, aun así, se trata de hacer todo lo posible de efectuar nuestras labores de la mejor manera, tal y como se ha hecho a la fecha.

Por todo lo anterior, de nuestra parte se trata de hacer lo posible por que la documentación sea incorporada en tiempo y forma, sin embargo, los administradores de contrato deberían de manera proactiva aportar toda la documentación a la Subárea. Este aspecto que se trabajará realizando más capacitación sobre el tema de ejecución contractual, para que tengan clara la necesidad de mantener la completitud del expediente según indica la normativa.”.

9.2 Sobre la secuencia e inalterabilidad de la documentación.

Esta Auditoría durante la revisión efectuada en el expediente de contratación antes indicado, identificó un orden inadecuado de los documentos incorporados en el expediente de contratación No. 2017CD-000018-1150, tal y como se observa en la siguiente tabla, las fechas de los oficios no conservan una secuencia cronológica, el detalle a continuación:

Tabla No. 4
Oficio sin conservar la secuencia cronológica
en expediente de contratación No. 2017CD-000018-1150

Folio	Oficio	Fecha
893	DTIC-6310-2017	18 de octubre del 2017
967	DTIC-6057-2017	06 de octubre de 2017
968	DTIC-6054-2017	06 de octubre de 2017
974	DTIC-6126-2017	10 de octubre del 2017
976	DTIC-6054-2017	06 de octubre de 2017
983	DTIC-6168-2017	11 de octubre del 2017
987	DTIC-6178-2017	11 de octubre del 2017
990	DTIC-6171-2017	11 de octubre del 2017
991	DTIC-6189-2017	11 de octubre del 2017
993	DTIC-6264-2017	17 de octubre del 2017
983	DTIC-6168-2017	11 de octubre del 2017

Fuente: Elaboración propia.



A manera de ejemplo, en el oficio DTIC-6310-2017 del 18 de octubre del 2017, se hace referencia al documento No. DTIC-6054-2017 y DTIC-6168-2017 ubicados en el folio No 976 y 983 respectivamente, es decir, ubicado 83 folios posteriores en el primer caso, y 90 folios para el segundo si el documento que lo menciona originalmente, lo cual evidencia una secuencia cronológica inadecuada en la documentación.

Al respecto, el Lic. Endry Núñez Salas, Jefe Subárea Gestión Administrativa de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, indicó:

“esta situación ya se había identificado por nuestra parte, la mayoría de los casos resulta porque los anexos de un documento vienen en un orden determinado el cual afecta la lectura del expediente, en caso de visualizarse de manera cronológica.

Sin embargo, recordemos que los administradores de contrato entregan un oficio y éste trae documentación adjunta, la cual contiene un grupo de documentos variados y en diferentes fechas, situación que ha generado análisis a lo interno y con abogados de la Dirección Jurídica para identificar cuál es la mejor manera de ordenar esa documentación.”

9.3 Sobre la documentación generada por la comisión de compras

Producto de la revisión efectuada por este Ente Fiscalizador, se identificaron omisiones en la incorporación de documentos y en las firmas de estos, generados por parte de la comisión de compras, el detalle a continuación:

- Se comprobó en el oficio DTIC-6054-2017 del 06 de octubre del 2017 (folios No. 976-980) la ausencia de la firma del funcionario Ing. Carlos Guzmán Valerio, a pesar de ser considerado en el documento para hacerlo.
- No hubo participación del Ing. Esteban Reyes Vásquez, a pesar de ser integrante titular de la comisión de compras, según se establece en el oficio No DTIC-5978-2017, esto en lo correspondiente al ítem del servicio de comunicaciones unificadas para la CCSS.

Por todo lo anterior, según las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su artículo 5.6.1, sobre Confiabilidad, indica:

“La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.”

Asimismo, el Reglamento a la Ley General de Contratación Administrativa, en el Artículo 11 “Expediente”, indica lo siguiente:

“Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveduría como unidad encargada de su custodia. Dicho expediente deberá estar debidamente foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las unidades administrativas internas. Los borradores no podrán formar parte de dicho expediente.



La incorporación de los documentos al expediente no podrá exceder de dos días hábiles una vez recibidos por la Proveduría. Para ello, la Administración, deberá adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir la actualización del expediente. Las dependencias internas deberán remitir los estudios dentro de los dos días hábiles siguientes a su emisión.”

Al respecto, el Lic. Daniel Berrocal Zúñiga, Coordinador de la comisión de compras del ítem 1.2 de la contratación administrativa No. 2017CD-000018-115, indicó:

“esto fue un error ya que había suficientes compañeros para tomar la decisión y proceder con la remisión del oficio correspondiente, estas situaciones suelen surgir por la premura de las solicitudes o respuestas que se presentan diariamente en este tipo de procesos.

(...) No preciso porque no participé, creo que durante ese periodo se encontraba de vacaciones, pero de todos modos se manejó de manera que siempre existiera referencia de los expertos, en este caso de telefonía Alonso y Carlos, para obtener el conocimiento y expertiz que cada uno tenía.”

En ese sentido, la situación evidenciada podría afectar el control interno asociado al respaldo documental de los procesos de contratación administrativa, debido a la materialización de riesgos asociados al orden y/o secuencia de la documentación y de la completitud de los datos aportada por los diferentes actores que interactúan en las actividades licitatorias. Provocando el menoscabo del marco normativo aplicable en esa materia al no garantizarse razonablemente la integridad y calidad de la información que respalda la toma de decisiones.

CONCLUSIONES

Esta Auditoría en el desarrollo del presente estudio relacionado a la evaluación del proyecto de comunicaciones unificadas en la Caja Costarricense del Seguro Social, evidenció oportunidades de mejora asociadas al hecho de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios tecnológicos de comunicaciones unificadas y de colaboración a nivel Institucional de manera oportuna e impulsando la transformación digital en lo que respecta a la telefonía sobre VoIP.

En primera instancia, cabe mencionar que las comunicaciones a nivel mundial buscan las herramientas para trabajar de manera integrada y colaborativa, asociando los servicios de telefonía IP, incorporando por ese medio llamadas de voz, videoconferencias y conferencias web, buzón de voz, movilidad, contenido compartido, mensajería instantánea, entre otros; tomando relevancia el impacto positivo orientado a ofrecer una experiencia mejorada al cliente en relación a las plataformas convencionales de telefonía.

La CCSS ya se encuentra familiarizada con la prestación de servicios de telefonía, videoconferencias, mensajería instantánea y la integración de otras herramientas de colaboración, sin embargo, actualmente se enfrenta al reto de unificar esas utilidades, así como mitigar los riesgos asociados a la obsolescencia tecnológica de la plataforma de comunicaciones en la institución, lo cual hace considerar el recurrir a nuevas estrategias y soluciones de negocio.



De ahí la necesidad de la institución al robustecer la infraestructura tecnológica mediante la implementación de soluciones anuentes a permitir la centralización y disponibilidad completa de la información e inclusive reduciendo costos de operación durante el proceso y a su vez apoye el logro de los objetivos estratégicos de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Ante esa dinámica, la Institución a través de la DTIC gestionó la contratación directa No. 2017CD-000018-1150, en la cual entre sus ítems incluye el “servicio de comunicaciones unificadas para la CCSS”, pretendiéndose el remozamiento del equipamiento de comunicaciones en el nivel central y disponiendo de un catálogo según demanda para otros centros de trabajo, dando origen al proyecto denominado “Proyecto Comunicaciones Unificadas para la CCSS”, bajo las condiciones de un servicio administrado por el ICE.

Con respecto a la presente evaluación, se analizó la gestión de planificación desde la etapa preliminar a la contratación del servicio administrado, evidenciándose la carencia de diagnósticos situacionales con los por menores de las tecnologías en uso en cada sitio, así como la ausencia de elementos adicionales en la justificación inicial de la necesidad, con el objetivo de apoyar la toma de decisiones sobre la modalidad de compra y el conocer a detalle las ofertas del mercado; disponiéndose de la documentación respectiva, para proceder con la comparación de precios y características, previo a determinar la factibilidad económica. Lo anterior, en aras de garantizar la efectiva satisfacción y el uso eficiente de los recursos institucionales, en las diferentes unidades programáticas donde se implementaría la solución de marras.

Aunado a lo anterior, se identifican oportunidades de mejora en torno a la asignación de roles y responsabilidad, siendo significativa la participación de actores del nivel estratégico y especializado en esa tesitura, en aras de obtener las garantías sobre las áreas del conocimiento, experiencia, entre otros factores definidos para cada uno de los niveles organizacionales establecidos en el marco normativo debidamente aprobado y oficializado en la materia.

Respecto a la ejecución contractual del proyecto, se identifican aspectos a robustecer para garantizar la transferencia de conocimiento oportuna, la rigurosidad en la verificación de los componentes ofertados por las empresas, la mejora continua en la gestión documental que evidencia el cumplimiento de las obligaciones contractuales del administrador de contrato y del contratista, entre otras actividades relacionadas a la efectuar la recepción satisfactoria y de conformidad con la adquisición de bienes y servicios.

En ese mismo orden de ideas, se determinó la ausencia de una estrategia integral que incluya un diagnóstico de transición a la entrada en operación del proyecto de comunicaciones unificadas incluyendo la priorización planificadas de las unidades externas a oficinas centrales objeto del remozamiento de su plataforma, definición de planes de comunicación y otros elementos propios de la implementación; con el objetivos de coadyuvar a los centros de trabajo y no comprometer la continuidad de los servicios informáticos, considerándose así las condiciones de remplazo y los compromisos adquiridos para cada caso en particular.

De forma complementaria, se debe prestar atención a la importancia en las labores asociadas a la conformación de la completitud y pertinencia de la documentación aportada al expediente de contratación administrativa, así como los mecanismos de monitoreo ejercidos sobre los funcionarios



involucrados en esos procedimientos, lo cual es pertinente para la acreditación de una gestión confiable, debidamente divulgada y evitando la generación omisiones o fallos durante los procesos ya conocidos en este tipo de actividades.

En conclusión, la complejidad de la Caja Costarricense del Seguro Social demanda estrategias eficientes para gestionar los recursos informáticos y maximizar la capacidad de entrega en servicios tecnológicos como los esbozados anteriormente.

En virtud de lo anterior, esta Auditoría propone recomendaciones a la administración activa, con el fin de que se tomen las consideraciones pertinentes en cumplimiento de lo establecido en la norma aplicable, garantizando el uso racional de los recursos institucionales y con el designio de colaborar con la generación del cambio que requiere la Institución para los aspectos relacionados a telefonía, lo cual buscar incidir en la implementación de las acciones propuestas y la mitigación de riesgos en la CCSS de cara al uso de las tecnologías de comunicaciones.

RECOMENDACIONES

AL MÁSTER ROBERT PICADO MORA, EN SU CALIDAD DE SUBGERENTE DE LA DIRECCIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE SU CARGO.

1. En atención de los riesgos señalados en el hallazgo uno del presente informe, efectuar un diagnóstico de la plataforma de telefonía institucional que contemple como mínimo los siguientes aspectos:
 - Evaluación de los centros de trabajo externos a oficinas centrales que requieren priorización en la implementación de la solución de comunicaciones unificadas, considerando los valores de obsolescencia, mantenimiento y garantía del fabricante, tipo de tecnología en uso, y condiciones en el sitio.
 - Identificación y estandarización de los requerimientos técnicos necesarios en cada sitio, considerando la cobertura, anchos de banda y rendimiento de la red; análisis con fundamento en el acceso y consumo de datos en los centros de trabajo.

Para acreditar el cumplimiento de esta oportunidad de mejora, deberá remitirse a este Órgano de Fiscalización, en un plazo de cinco meses, a partir del recibo del presente informe, el diagnóstico solicitado.

2. De acuerdo con los riesgos identificados en el presente estudio, realizar una propuesta de fortalecimiento de la gestión del proyecto a comunicaciones unificadas en la CCSS, considerando al menos los siguientes aspectos:
 - Valoración integral de la factibilidad técnica, operativa, financiera y de otra índole que documente las posibilidades institucionales para la ejecución del proyecto bajo el alcance definido, considerando entre otros, los resultados del diagnóstico efectuado, en la recomendación uno del presente informe. Lo anterior, aunado a la disponibilidad de un plan de implementación de la solución en centros de trabajo externos a oficinas centrales.



- Efectuar la divulgación y/o comunicación correspondiente sobre la iniciativa liderada por esa Dirección.
- Implementar medidas de control sobre la planificación y ejecución presupuestaria en el consumo de componentes, a fin de garantizar razonablemente la sostenibilidad del proyecto.
- Definir mecanismos de control en torno a la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas y/o contrato de comunicaciones unificadas en la CCSS, de acuerdo con las condiciones establecidas en la contratación. Asimismo, identificar los acuerdos pendientes por parte del proveedor, a fin de disponer de los elementos solicitados en los tiempos establecidos y así obtener el máximo aprovechamiento de la plataforma contratada.
- Informar y hacer partícipes formalmente a cada uno de los centros de trabajo incorporados al proyecto de comunicaciones unificadas, en cuanto a los roles y responsabilidades, en el ámbito administrativo, técnico y presupuestario que adquieren al contratar la solución de telefonía VoIP y demás servicios asociados.
- Fortalecer la transferencia de conocimiento en el uso de la plataforma de comunicaciones unificadas, con el objetivo de incentivar el aprovechamiento máximo de la solución tecnológica.
- Concientizar sobre el deber de documentar los procesos que garantizan el cumplimiento de la ejecución contractual en el momento y tiempo establecido para cada actividad, bajo los criterios de completitud y pertinencia de la información.

Para acreditar el cumplimiento de esta oportunidad de mejora, deberá remitirse a este Órgano de Fiscalización, en un plazo de cinco meses, a partir del recibo del presente informe, el plan de fortalecimiento solicitado, así como los mecanismos de control implementados.

3. Analizar la pertinencia del cambio efectuado en las funciones sustantivas del Área de Comunicaciones y Redes Informáticas, así como la subárea adscrita; en caso de mantenerse la decisión gestionar las labores de divulgación y formalización ante la gerencia respectiva, una vez aprobado deberá ser oficializado a las instancias correspondientes.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, deberá remitirse a este Órgano de Fiscalización en un plazo de cuatro meses, a partir de la recepción del informe la documentación que evidencie la comunicación y oficialización correspondiente al cambio efectuado en las labores sustantivas del ACRI Y subárea adscrita, en caso de que así se determine.

4. De conformidad con lo identificado en el hallazgo tres, cinco y nueve, elaborar un plan de acción que especifique los mecanismos de control y monitoreo a definir para robustecer la gestión en materia de contratación administrativa efectuada por los diferentes actores participantes en el proceso, con el fin de evitar la materialización de riesgos en el futuro.

Contemplando al menos los siguientes elementos:

- Identificación de elementos que aportan valor agregado a las justificaciones de compra.
- Especificación sobre las oportunidades de mejora al elaborar análisis de mercado con fundamento en la cantidad de ofertas de los proveedores, en apoyo al criterio de comparación previo para determinar la factibilidad económica.



- Concientización sobre el deber de documentar respectivamente las acciones llevadas a cabo, durante las diferentes etapas de la contratación, bajo los criterios de completitud y pertinencia de la información.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, deberá remitirse a este Órgano de Fiscalización en un plazo de seis meses, a partir de la recepción del informe, el plan de acción, así como la documentación que evidencie la comunicación y oficialización correspondiente.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los resultados del presente estudio fueron comentados el 30 de abril del 2020, con los funcionarios Máster Robert Picado Mora, Lic. Christian Chacón Rodríguez, Lic. Daniel Berrocal Zúñiga, todos de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

A continuación, se indican las observaciones realizadas en torno a los hallazgos y recomendaciones:

Sobre los Hallazgos:

Hallazgo 1: No hay observaciones.

Hallazgo 2: No hay observaciones.

Hallazgo 3: No hay observaciones.

Hallazgo 4: No hay observaciones.

Hallazgo 5: No hay observaciones.

Hallazgo 6: No hay observaciones.

Hallazgo 7: No hay observaciones.

Hallazgo 8: No hay observaciones.

Hallazgo 9: No hay observaciones.

Sobre las recomendaciones:

Recomendación 1: Los representantes de la Administración Activa solicitan que se valore aportar la documentación consolidada de las encuestas aplicadas en las unidades programáticas fuera de oficinas centrales, como insumo en la realización del diagnóstico supracitado.

Adicionalmente, el Máster Robert Picado, solicita valorar el ampliar el plazo a 5 meses.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Recomendación 2: En virtud de que la recomendación dos tiene una dependencia de el diagnostico a realizar de la recomendación uno, la Administración solicita el plazo de cumplimiento para cinco meses, así lo irán trabajando paralelamente.

Recomendación 3: No hay observaciones.

Recomendación 4: No hay observaciones.

ÁREA TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

Ing. Oscar Mena Granados
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Licda. Idannia Mata Serrano
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Rafael Herrera Mora
JEFE DE ÁREA

RAHM/OMG/IMS/edvz

Ci: Auditoría