



RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó según el Plan Anual Operativo 2019 del Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Auditoría Interna, con el fin de evaluar el proyecto *"FILEMASTER, Actualización y Desarrollo de Mejoras"* para la automatización de la gestión jurídica institucional.

Los resultados del informe permitieron evidenciar aspectos tendientes a fortalecer la implementación de los módulos que componen el FILEMASTER, específicamente con Gestión Sancionatoria y la solución automatizada para el control de los recursos de amparo a nivel institucional, lo anterior en temas como la definición cronogramas y planes de implementación los cuales no sean preliminares o basados en una propuesta, asignación de responsables concretos para las tareas y etapas relacionadas con la gestión del cambio, capacitación y acompañamiento durante la puesta en marcha de la solución tecnológica, así como la identificación de posibles necesidades de equipamiento (hardware/ software), entre otros aspectos.

Adicionalmente, se detectaron aspectos de mejora relacionados con la cobertura funcional de la solución FILEMASTER, las cuales fueron contempladas a través de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, *"Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster"*, sin embargo, desde una perspectiva integral de las funciones jurídicas institucionales, concurren procesos que no fueron contemplados, tales como la gestión laboral y hospitalaria efectuada por los abogados de la Caja.

Por otra parte, se evidenció la necesidad de establecer formalmente los funcionarios responsables del mantenimiento evolutivo y perfectivo del FILEMASTER y, además, se determinó que el licenciamiento de esta solución no se encuentra registrado en el Sistema Contable de Bienes Muebles (SCBM).

Así mismo, se considera significativo definir procesos asociados a la gestión de calidad de los datos para el software FILEMASTER, a fin de asegurar razonablemente que el aplicativo responde a las necesidades de los diferentes usuarios.

Finalmente, en relación con el Plan de Continuidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Dirección Jurídica, se determinaron oportunidades de mejora referentes a las diversas plantillas que conforman este documento.

En virtud de lo expuesto, este Órgano de Fiscalización ha solicitado a Gerencia Administrativa y la Dirección Jurídica, para que adopten acciones concretas para la atención de las recomendaciones insertas en el presente informe, en congruencia con lo establecido en el marco normativo aplicable.



ÁREA TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

EVALUACIÓN DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROYECTO “FILEMASTER, ACTUALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MEJORAS” PARA LA AUTOMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN JURÍDICA INSTITUCIONAL GERENCIA ADMINISTRATIVA U.E 1104

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se efectuó en atención al Plan Anual Operativo del 2019 para el Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar las acciones realizadas por la Administración Activa en torno a ejecución del proyecto “FILEMASTER, actualización y desarrollo de mejoras” para la automatización de la gestión jurídica institucional.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Verificar la gestión en torno a los procesos de implementación de las soluciones desarrolladas a partir de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, “Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster”.
2. Revisar la cobertura funcional de los procesos automatizados en la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, “Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster”.
3. Identificar las acciones ejecutadas por la Administración Activa para garantizar el mantenimiento preventivo y evolutivo de la solución FILEMASTER.
4. Comprobar la definición de mecanismos de control orientados a verificar la calidad de la información del aplicativo FILEMASTER.
5. Constatar el registro del licenciamiento del software FILEMASTER en el Sistema Contable de Bienes Muebles (SCBM).
6. Revisar el Plan de Continuidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Dirección Jurídica para garantizar la incorporación de aspectos relacionados con la actualización de la solución FILEMASTER, así como la plataforma tecnológica que lo soporta.



ALCANCE

El estudio comprende las acciones realizadas por la Gerencia Administrativa sobre el proyecto para la automatización de la gestión jurídica institucional. Lo anterior considerando el período comprendido entre noviembre del 2017 y marzo del 2019, 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, emitido por la Contraloría General de la República.

METODOLOGÍA

Para lograr el cumplimiento de los objetivos indicados se ejecutaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Solicitud de información a la Gerencia Administrativa mediante oficio AI-469-19 del 12 de marzo del 2019.
- Revisión de documentación remitida por la Administración Activa en torno a la automatización de la gestión jurídica institucional a través de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150 "Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster".
- Aplicación de entrevista a la Licda. Sofía Calderón Barrantes, Administradora del Proyecto "FileMaster, actualización y desarrollo de mejoras" y funcionaria de la Dirección Jurídica.

MARCO NORMATIVO

- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de la Información (CGR).
- Políticas de Seguridad Informática Institucionales (octubre 2007)
- Normas Institucionales en TIC
- Manual de Normas y Procedimientos Contables y Control de Activos Muebles versión 6.2

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR

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 y 38 de la Ley 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

Dentro de los antecedentes, de acuerdo con la solicitud de decisión de inicio para la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, "Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster", se indica lo siguiente:

"En el marco de la mejora de los procesos jurídicos, el 5 de noviembre de 2007 se inició la implementación de la solución de negocio que integra la funcionalidad institucional relacionada con la gestión jurídica, que entró en producción en el año 2008. El Programa señalado fue adquirido a Sistemas Maestros de Información S.A. (MASTERLEX como nombre de fantasía), y contempló la implementación de las funcionalidades del sistema FileMaster.

El sistema instalado en su momento cumplió con todas las necesidades de la Dirección Jurídica y en Centro Para la Instrucción del Procedimiento Disciplinario que tenían procesos similares, sin embargo, ha surgido la necesidad de implementar nuevos procesos dentro de la gestión ordinaria de la Dirección Jurídica, por lo que el sistema FileMaster actualmente no cumple en su totalidad con lo requerido por ambas Unidades.

Informe N° DFOE-SOC-IIF-02-2014 "Auditoría sobre la gestión sancionatoria que se realiza en la Caja Costarricense de Seguro Social."

El 17 de febrero del 2014, la Contraloría General de la República emite el Informe N° DFOE-SOC-IIF-02-2014 "Auditoría sobre la gestión sancionatoria que se realiza en la Caja Costarricense de Seguro Social", el cual emite dentro de sus resultados los incisos 2.4, 2.5 y 2.6, los cuales indican:

"2.4. La CCSS no dispone, a la fecha del presente informe, de un sistema de información o base de datos, de alcance institucional, en donde se pueda determinar, entre otros aspectos, la cantidad de procedimientos administrativos disciplinarios y de responsabilidad patrimonial que están en fase de instrucción, las unidades administrativas que conducen la instrucción del procedimiento, la etapa procesal en que se encuentra cada uno de éstos durante la instrucción, así como, los procedimientos para los cuales ya se ha dictado el acto final por parte del órgano decisor y los que se encuentran en fase recursiva en sede administrativa o bien, impugnados o atendidos en sede judicial, por lo que tampoco cuenta con información de las sanciones impuestas.

2.5. La información disponible actualmente por parte de la Administración de la CCSS, en relación con este tema, únicamente se conserva en el CIPA y es de carácter parcial, pues solo se refiere a asuntos tramitados por ese Centro, con el agravante de que, una vez que éste eleva el informe de conclusiones del procedimiento administrativo instruido al órgano decisor, desconoce lo que ocurre y el estado en que se encuentran los casos, pues no recibe información al respecto. Sobre el particular, la Gerencia Administrativa de la CCSS indicó: "La Institución actualmente no dispone de un sistema de información o base de datos a nivel institucional que registre la cantidad de procedimientos y su estado procesal, ni los actos finales dictados posteriores a una investigación, parte de esta información solamente se posee a nivel de los asuntos que tiene para su trámite el Centro Para la Instrucción de Procedimientos Administrativos (CIPA)."



2.6. La CCSS tampoco cuenta con una base de datos u otro medio de registro y control en relación con los funcionarios de la CCSS a quienes les ha sido impuesta alguna sanción, establecida en firme, como resultado de la instrucción de un procedimiento administrativo emprendido en la entidad aseguradora. Así lo señaló la Gerencia Administrativa al informar que: "la institución no cuenta con una base de datos de registros que determine cuáles funcionarios han sido sancionados producto de un procedimiento administrativo."

Por lo anterior, el Órgano Contralor efectuó disposiciones a la Presidencia Ejecutiva con el objetivo de formular el desarrollo y puesta en operación de un sistema de información sobre la gestión sancionatoria en la CCSS el cual considerará, al menos, los procedimientos administrativos disciplinarios y de responsabilidad patrimonial.

Proyecto FILEMASTER, actualización y desarrollo de mejoras.¹

Por este motivo la Dirección Jurídica, en conjunto con la Gerencia Administrativa aprobaron realizar una revisión de la situación, la cual tiene como propósito integrar en una sola herramienta informática la totalidad de los procesos jurídicos de la CCSS y de esa forma lograr entre otras ventajas, minimizar la exposición al riesgo operativo, eliminar reprocesos, mejorar la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios, permitiendo la obtención de indicadores y reportes automatizados y la integración de todos los abogados con funciones jurídicas de la CCSS.

En el marco de la contratación de un Socio/consejero para el diagnóstico y definición de la Arquitectura de negocios y tecnológica de la Gerencia Administrativa, según la contratación de escasa cuantía 2016CD-000010-1104, se le solicitó realizar una revisión de la situación actual con el sistema FileMaster y comparar con las mejores prácticas. Para lo cual, procedió a entender los requerimientos relacionados con la gestión jurídica en la CCSS durante los meses de enero y febrero de 2017, y a realizar una revisión detallada del software actual (FILEMASTER) y compararlo contra los estándares de otras soluciones durante los meses de marzo y abril de 2017.

A partir de los resultados del diagnóstico supra citado, se encontraron varias deficiencias, entre las cuales se mencionan que estaba instalado en una plataforma obsoleta, nunca se actualizó la versión instalada originalmente, y no se contaba ni con las personalizaciones necesarias ni con el mantenimiento adecuado.

Por estos motivos, durante los meses de mayo y junio de 2017 se hizo una revisión detallada de los requerimientos necesarios para cada una de las áreas involucradas, y se tuvieron sesiones con el proveedor de FILEMASTER, para definir los desarrollos para el cumplimiento de las necesidades identificadas, así como lograr solventar los temas de implementar una nueva versión, actualizar el hardware, software y dar el mantenimiento correspondiente.

Una vez definidos los temas y validados con los usuarios relacionados, se procedió a solicitar por parte del Socio/consejero, un presupuesto al proveedor, y se realizó la *"Recomendación detallada de la Selección del Producto FILEMASTER para la Dirección Jurídica"*. Posteriormente, debido a una serie de observaciones realizadas por la Auditoría Interna de la CCSS, mediante oficio número 54659 del 23 de octubre de 2017, el Socio/consejero remite *"Adenda- Recomendación Técnica relacionada con la comparación del*

¹ Información obtenida del expediente de contratación 2018CF-000006-1150, "Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster" Folios 006 -007.



Desarrollo Interno versus la Mejora del Producto Filemaster para el nuevo sistema jurídico", documento en el que se concluye:

"Si bien es factible un desarrollo interno desde cero y el costo final puede ser un poco menor, se concluye que funcionalmente una herramienta tipo Filemaster, sería la mejor solución para la Institución por no desviar recursos internos para realizar funcionalidades que ya tiene un producto estándar como File master, que además permite poder tener una solución operativa en seis meses en lugar de en dos años, pero la razón principal es porque al ser una herramienta ya implementada hay toda una base de datos ya existente de los 8 últimos años de operación, y un conocimiento de los usuarios de la aplicación Filemaster, que en caso de un nuevo desarrollo habría que analizar cómo migrarlos y capacitar a los funcionarios. A continuación se describen los riesgos más relevantes al considerar un desarrollo interno:

- La solución completa de las aplicaciones jurídicas, mediante el desarrollo a la medida, se obtendría en un largo plazo, ya que depende de la cantidad de tiempo de los usuarios que puedan ser asignados al proyecto y por su complejidad.*
- El desarrollo a la medida de las aplicaciones jurídicas requeriría de personal técnico y de usuarios expertos encargados de la definición de requerimientos y pruebas de las aplicaciones que estén dedicados y el desarrollo de las nuevas aplicaciones depende de la definición de los nuevos procesos del negocio, que resulten de la reestructuración que se está llevando a cabo en la CCSS.*

Existen riesgos para ambas opciones. Sin embargo, la alternativa que se presenta como más conveniente para los intereses de la CCSS es mejorar la aplicación Filemaster, instalando la nueva versión, mejorando su plataforma para evitar riesgo tecnológico, y realizar el desarrollo de la funcionalidad faltante, ya que permite realizar una mejora incremental desde la versión actual, con una transición más fácil para el usuario, dónde se puedan abarcar áreas específicas que ya cuentan con sus procesos definidos en el sistema Filemaster. Si bien existe algún tipo de dependencia sobre el proveedor externo con respecto a las nuevas aplicaciones que se necesite desarrollar, deberá capacitarse a personal interno de la CCSS para que pueda tener funcionarios expertos en Filemaster que permita reducir los costos de futuros desarrollos, debido a que se podrían utilizar los conocimientos del personal internó capacitado en Filemaster y así reducir la dependencia con el proveedor externo, es decir, que sería posible realizar los desarrollos de acuerdo a la evolución del negocio y a los recursos de desarrollo interno disponibles en el momento más oportuno."

Finalmente, como parte de todos los antecedentes que rodean la presente compra, mediante sesión 8923 la Junta Directiva en el artículo 14° acuerdo 4 y 5, se instruyó a la Dirección Jurídica para que lleve un registro universal centralizado de todos los procesos administrativos que se inicien en la Institución, además debía establecer los mecanismos requeridos y presentar la propuesta correspondiente a la Junta Directiva sobre el sistema de información o registros necesarios, capaces de llevar el registro detallado de todos los procesos.



La Dirección Jurídica ante tal requerimiento, mediante oficio DJ-02573-2017 del 19 de octubre de 2017, presenta la respectiva propuesta basada en lo que ya se había venido trabajando en el proyecto de actualización y desarrollo de mejoras de la solución File Master, la cual buscaba asegurar el cumplimiento a todo lo instruido por la Junta Directiva, razón por la cual se presentó ante este órgano colegiado una demostración de la solución File Master, en donde se incorporaron parte de las mejoras que se pretenden desarrollar con la presente compra.

Por consiguiente y habiéndose hecho la respectiva presentación, según consta en el artículo 44° de la sesión número 8948 del 18 de diciembre del año 2017, la Junta Directiva teniendo a la vista el oficio de la Dirección Jurídica número DJ-06541-2017, del 30 de octubre del año 2017, así como su recomendación - unánimemente- acuerda el 21 de diciembre del año 2017: "La Dirección Jurídica será la encargada de controlar y fiscalizar el debido desarrollo del procedimiento administrativo electrónico con apego a la Normativa de Relaciones Laborales, quedando facultada esa Dirección para realizar los señalamientos que corresponda, tanto a los integrantes de la comisión de investigación preliminar y órgano director, como a las jefaturas de estos (órgano decisor), por el incumplimiento o riesgo de incumplimiento de alguna de las fases del procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial. Debido a lo anterior, con la presente compra se pretende también dar cumplimiento a lo instruido por Junta Directiva.

Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, "Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster"

En relación con esta contratación, mediante oficio DTIC-4051-2018 del 29 de junio de 2018, se comunica a la empresa Lavine & Loveback Propiedades, Ltda., la "Notificación de la disponibilidad para el retiro de Contrato No. 007-2018, Contratación Directa 2018CD- 000006-1150 "Actualización de Desarrollo de mejoras en Solución File Máster", mismo que entró en vigor a partir del 02 de julio de 2018.

En este sentido, de conformidad con las Condiciones Técnico-Específicas del Cartel de contratación directa N° 2018CD-000006-1150, en el punto número cuatro se indica:

3.0	Plazo de Entrega
3.1	El plazo máximo para la entrega de los Subítem del 1 al 5, será 6 meses, contados a partir del día siguiente a la notificación de disponibilidad de retiro de la orden de compra o contrato. Lo anterior, según el cronograma de actividades del punto 4.1.
7.0	Vigencia de la contratación.
7.1	La contratación estará vigente por 21 meses para que el contratista cumpla con sus obligaciones, contados a partir de la notificación de la disponibilidad del retiro del contrato

El 13 de julio de 2018, la empresa Lavine & Loveback Propiedades, Ltda., remite el respectivo cronograma mismo que requiere ser aprobado por el Órgano Conductor, por cuanto el plazo superaba lo indicado en el punto 3.1 del cartel en donde se establece: "El plazo máximo para la entrega de los Subítem del 1 al 5, será 6 meses, contados a partir del día siguiente a la notificación de disponibilidad de retiro de la orden de compra o contrato. Lo anterior, según la planificación de actividades del punto 4.1", así como el punto del cartel 3.3 en donde se indica: "Los plazos establecidos en cada uno de los entregables, serán flexibles y se ajustarán a las necesidades y avances del proyecto, siempre y cuando no excedan el plazo total del contrato que es de seis meses."



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORÍA INTERNA**

Al respecto, es significativo indicar que el contrato de esta compra, consignado con el numeral 007-2018, señala en sus entregables los siguientes ítems:

Subítem 1.1	Unidad	1	Licenciamiento corporativo sin límite de usuarios, de un único pago perpetuo y acceso Web.
Subítem 1.2	Unidad	1	Servicios de Migración de Base de Datos y Aplicaciones de File Master 8.3.3 a la última versión en el mercado.
Subítem 1.3	Unidad	1	Ajustes de las colecciones y procesos actualmente instalados en la Dirección Jurídica y el Centro de Investigación de Procedimiento Administrativo.
Subítem 1.4	Unidad	1	Desarrollo de colecciones y procesos de la Gestión Sancionatoria y Órganos Paritarios de la CCSS.
Subítem 1.5	Unidad	1	Transferencia de Conocimiento de la instalación, configuración y administración del sistema de la solución.
Subítem 1.6	horas	1.200 máximas	Servicios de soporte pre producción, soporte post producción y evolutivo de la Solución File Master.

Sobre lo anterior, en oficio CGI-0284-2018 / DJ-04562-2018 del 20 de agosto del 2018, se remitió a la Gerencia Administrativa el primer informe de avance del proyecto, el cual consta que mediante DJ-03909-2018 del 11 de julio de 2018, se envió a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación, documentación junto con el acta de recepción definitiva del Sub ítem 1.1 correspondiente al Licenciamiento corporativo sin límite de usuarios, de un único pago perpetuo y de acceso Web. Del mismo modo, para el sub ítem 1.2 mediante la misiva DJ-5825-2018 del 09 de octubre de 2018 para lo correspondiente a los servicios de Migración de Bases de Datos y Aplicaciones File Master 8.3.3 a la última versión del mercado.

En relación con los ítems siguientes, el 30 de enero de 2019, a través oficio DJ-00451-2019, se indican los siguientes avances:

“(...) El 6 de agosto de 2018 se inicia con las mejoras a las Colecciones del CIPA, que se detallan en el anexo 3 del Cartel; se trabajó con el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, y la empresa en las Historias de Usuarios, las Listas de Requerimientos, se realizaron reuniones de planeación del Sprint y sus respectivas entregas, todo lo anterior bajo la coordinación de la Licda. Grettel Camacho Marín, se conformidad con el cronograma elaborado al efecto:

Nombre de tarea	% completado	Comienzo	Fin	% Avances
Anexo 2 CIPA	100%	6/8/2018	13/9/2018	● 100%
Colección 08.03 Correspondencia entrante CIPA.	100%	6/8/2018	17/8/2018	● 100%
Colección 08.06 Oficios Adjuntos CIPA.	100%	17/8/2018	17/8/2018	● 100%
Colección 08.07 Documentos Internos CIPA	100%	17/8/2018	17/8/2018	● 100%
Colección 08.08 Correspondencia Saliente CIPA.	100%	20/8/2018	5/9/2018	● 100%
Colección 08.11 Asesorías CIPA.	100%	5/9/2018	5/9/2018	● 100%
Colección 08.00 Procedimientos administrativos.	100%	6/9/2018	13/9/2018	● 100%
Inducción	100%	14/9/2018	14/9/2018	● 100%



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL AUDITORÍA INTERNA

“El 28 de setiembre de 2018 se elabora informe de aprobación e implementación de las mejoras en las colecciones existentes del Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo.

De forma paralela y en la otra línea de trabajo también se comenzó con el “Anexo 1: Mejoras en las colecciones de la Dirección Jurídica”; para la ejecución de este anexo se dividió en tres colecciones, en donde se trabajó con los usuarios expertos del Área de Asesoría y Asistencia Jurídica, el Área de Notariado y el Área de Litigios, con el desarrollo de las Historias de Usuarios, las Listas de Requerimientos, se realizaron reuniones de planeación del Sprint y sus respectivas entregas, de conformidad con el cronograma establecido en el cartel, como se detalla a continuación:

Nombre de tarea	% completado	Fin	% Avances
Anexo 1 Dirección Jurídica	90%	10/12/2018	● 90%
Colección de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica	100%	28/8/2018	● 100%
Consultas Escritas	100%	16/8/2018	● 100%
Consultas No Escritas	100%	22/8/2018	● 100%
Capacitaciones	100%	28/8/2018	● 100%
Inducción	100%	29/8/2018	● 100%

Una vez finalizada y puesta en producción las mejoras en la colección de Asesoría, el 20 de setiembre se rinde el informe respectivo, y se procedió el 23 de agosto de 2018 con el desarrollo de las mejoras de Notariado:

Nombre de tarea	% completado	Fin	% Avances
Anexo 1 Dirección Jurídica	90%	10/12/2018	● 90%
Colección de Gestión Notarial	100%	21/9/2018	● 100%
Personerías Jurídicas	100%	4/9/2018	● 100%
Arreglos de pago	100%	11/9/2018	● 100%
Donaciones	100%	13/9/2018	● 100%
Consultas	100%	21/9/2018	● 100%
Inducción	100%	24/9/2018	● 100%

Una vez finalizada y puesta en producción las mejoras en la colección de Notariado, el 19 de noviembre se rinde el informe respectivo, y se procedió con el desarrollo de las mejoras de Litigios:



Nombre de tarea	% completado	Fin	% Avances
Anexo 1 Dirección Jurídica	90%	10/12/2018	● 90%
Colección de Gestión Judicial	100%	4/12/2018	● 100%
Datos Básicos	100%	19/10/2018	● 100%
Detalle de Contrapartes	80%	26/10/2018	● 80%
Detalle Representantes Legales	100%	29/10/2018	● 100%
Detalle de Documentación	100%	7/11/2018	● 100%
Detalle de Acciones	100%	20/11/2018	● 100%
Detalle de Costas y Terminación	100%	4/12/2018	● 100%
Identificación	100%	4/12/2018	● 100%

Una vez finalizada y puesta en producción las mejoras en la colección de Litigios, el 6 de diciembre 2018 se rinde el informe respectivo. (...)

(...)Con relación a la Colección de Gestión Sancionatoria, el 18 de setiembre de 2018 se inicia con las Historias de Usuarios, las Listas de Requerimientos, se realizaron reuniones de planeación del Sprint y actualmente se encuentran listas y probadas las sub colecciones de Investigación Preliminar y de Mecanismos Alternos Al Procedimiento Administrativo, a la fecha se está trabajando en los sprint de la Sub Colección de Instrucción como se indica a continuación:

Nombre de tarea	% completado	Comienzo	Fin	% Avances
Anexo 3 Gestión Sancionatoria	37%	mar 18/09/18	7/3/2019	○ 37%
Sub Colección 1 Investigación Preliminar	90%	mar 18/09/18	8/10/2018	● 90%
Sub Colección 2 MAPA	90%	mar 09/10/18	30/10/2018	● 90%
Sub Colección 3 Instrucción				
Procedimiento Administrativo	37%	mié 31/10/18	7/1/2019	○ 37%

Considerando lo expuesto, se detallan a continuación los hallazgos evidenciados por esta auditoría en torno a riesgos detectados en el proyecto para la automatización de la gestión jurídica institucional.

HALLAZGOS

1. SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE MÓDULOS DEL FILEMASTER.

1.1 Sobre la implementación de Gestión Sancionatoria.

Como parte de las tareas que se están ejecutando a través de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, "Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster", se encuentra el desarrollo del módulo Gestión Sancionatoria, el cual se conforma de nueve fases, estructuradas de la siguiente manera:

Figura 1. Fases del Módulo de Gestión Sancionatorio



Fuente: Oficio CGI-0284-2018 / DJ-04562-2018 del 20 de agosto del 2018.

Al respecto, esta Auditoría evidenció oportunidades de mejora relacionadas con la implementación de este módulo, lo anterior con base en los siguientes aspectos:

- Se observa que la definición se realizó a partir de la conformación de un equipo de trabajo efectuado en una reunión del día 20 de marzo del 2019, siendo la solicitud de información planteada por esta Auditoría el 12 de marzo del presente año.
- Respecto al plan, se presenta como una propuesta de cronograma preliminar para la implementación del FILEMASTER, por tanto, llama la atención que sin esta formalmente definido u oficializado, se inicien actividades dos días después de la reunión donde el equipo de trabajo del punto anterior estableció la estrategia, lo anterior sin considerar los procesos de comunicación formal que deben realizar a las unidades en torno a estas tareas.
- En la información remitida, no se indican quienes son los responsables a cargo de cada actividad incluida de los procesos de implementación.
- Al ser el Módulo de Gestión Sancionatoria una solución a utilizar por parte de todas las Jefaturas y abogados de la Institución es significativo considerar la identificación de posibles necesidades de equipamiento (hardware/ software), así como etapas relacionadas con la gestión del cambio, capacitación, así como responsables que brinden acompañamiento durante la puesta en marcha de la solución tecnológica.
- Las actividades de capacitación señaladas en la propuesta de cronograma preliminar tienen duraciones de un máximo de 4 u 8 para los niveles Gerenciales o de un día o máximo dos para las Direcciones



- Regionales Médicas y de Sucursales, generando riesgos referentes a la resistencia al cambio, inadecuada utilización de la solución o aumento de incidentes por error o desconocimiento del usuario.
- Es pertinente definir una estrategia formal para garantizar a nivel institucional que todas las Jefaturas de la Caja se encuentran debidamente capacitadas en el uso de la herramienta, lo anterior mediante la definición de actividades de control con sus respectivos responsables.

1.2 Sobre la implementación de la colección de Recursos de Amparo.

En agosto de 2018, la Contraloría General de la República mediante informe DFOE-SOC-IF-00014-2018, "Auditoría de carácter especial efectuada en el seguro de salud, sobre la deuda estatal y su valuación actuarial", en la disposición 4.8 se indica lo siguiente:

"Instruir a la Gerencia Administrativa, para elaborar e implementar un mecanismo de control que permita la consolidación de la información correspondiente a los recursos de amparo que se interponen ante la CCSS, tanto a nivel local como central, en lo referente a cantidad y costos asociados. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de noviembre de 2018, una certificación que acredite la elaboración del citado mecanismo, así como un informe de avance sobre su implementación al 31 de enero 2019, y finalmente al 30 de agosto de 2019, una certificación que acredite su debida implementación. (Ver párrafos del 2.49 al 2.62)".

En este sentido, se evidenció que el mecanismo de control automatizado fue desarrollado desde noviembre del 2018 por la empresa adjudicada en la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, "Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster", sin embargo, a la fecha del presente estudio se evidencia oportunidades de mejora similares a lo indicado en el inciso 2.1 de este informe, tales como la definición de una estrategia formalmente aprobada por esa Gerencia para su implementación, responsables a cargo, duración de las actividades de capacitación, mecanismos para garantizar o certificar que todas las Jefaturas están debidamente capacitadas, entre otros aspectos.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público de la CGR, en el inciso 5.9, señala lo siguiente:

"5.9 Tecnologías de información

El jerarca y los 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. Para ello deben observar la normativa relacionada con las tecnologías de información, emitida por la CGR.¹³ En todo caso, deben instaurarse los mecanismos y procedimientos manuales que permitan garantizar razonablemente la operación continua y correcta de los sistemas de información."

Las Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de la Información (CGR), en el inciso 2.1. Planificación de las Tecnologías de Información, estipula 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. “

Esas mismas normas en el apartado 3.2 Implementación de software, puntos b,c, y d, indica que:

“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.

c. Establecer los controles y asignar las funciones, responsabilidades y permisos de acceso al personal a cargo de las labores de implementación y mantenimiento de software.

d. Controlar la implementación del software en el ambiente de producción y garantizar la integridad de datos y programas en los conversión y migración. (...)”

El Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo, mediante oficio GA-0475 DEL 03 de abril de 2019, indicó al respecto:

“Para la definición del plan de implementación se conformó un equipo de trabajo integrado por la Licda. Giselle Tenorio Chacón, Jefe del Centro de Gestión Informática de la Gerencia Administrativa, Licda. Maritza Cantillo Quirós, Directora del Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, Licda. Sofía Calderón Barrantes, abogada de la Dirección Jurídica, en coordinación del Lic. Jorge Scott Wright, Asesor de la Gerencia Administrativa, quienes en reunión realizada el 20 de marzo de 2019¹, definieron que la estrategia de implementación correspondería en iniciar en los Centros en donde, de acuerdo con las estadísticas del Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, se presenta mayor cantidad de procedimientos, lo anterior con el objeto de capacitar en primera instancia, a las Unidades que harán mayor uso del módulo de Gestión Sancionatoria.

A continuación, se presenta propuesta de cronograma preliminar para la implementación del File Máster a nivel nacional:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORÍA INTERNA

Nombre de la tarea	Duración	Comienzo	Fin
Implementación del sistema File Máster	65 días	vie 22/3/19	jue 20/6/19
Identificación de Centros que instruyen más procedimientos administrativos	1 día	vie 22/3/19	vie 22/3/19
Hospital Monseñor Sanabria	1 día	mié 27/3/19	mié 27/3/19
Hospital San Rafael de Alajuela	1 día	mié 27/3/19	mié 27/3/19
Hospital Max Peralta	1 día	mié 27/3/19	mié 27/3/19
Hospital Calderón Guardia	1 día	mié 27/3/19	mié 27/3/19
Hospital México	1 día	mié 27/3/19	mié 27/3/19
Hospital San Juan de Dios	1 día	mié 27/3/19	mié 27/3/19
Hospital San Vicente de Paul	1 día	mié 27/3/19	mié 27/3/19
Identificación de las unidades que reciben más recursos de amparo	1 día	mar 30/4/19	mar 30/4/19
Hospital San Juan de Dios	1 día	vie 29/3/19	vie 29/3/19
Hospital México	1 día	vie 29/3/19	vie 29/3/19
Hospital Calderón Guardia	1 día	vie 29/3/19	vie 29/3/19
Hospital Max Peralta	1 día	vie 29/3/19	vie 29/3/19
Hospital San Rafael de Alajuela	1 día	vie 29/3/19	vie 29/3/19
Propuesta de Capacitación	4,5 días	lun 22/4/19	vie 26/4/19
CIPA	4 horas	mar 16/4/19	mar 16/4/19
Administrador del Diseñador	8 horas	lun 15/4/19	lun 15/4/19
Capacitación TIC	4 horas	mié 17/4/19	mié 17/4/19
Gestión Judicial	4 horas	mié 17/4/19	mié 17/4/19
Gestión Técnica y Asistencia Jurídica	4 horas	jue 18/4/19	jue 18/4/19
Órganos Bipartitos y Paritarios	4 horas	jue 18/4/19	jue 18/4/19
Gestión Notarial	4 horas	vie 19/4/19	vie 19/4/19
Gestión Sancionatoria	4 horas	vie 19/4/19	vie 19/4/19
Soporte de primera línea	4 horas	mar 16/4/19	mar 16/4/19
Capacitación para Jefaturas y Direcciones Regionales	15,5 días	lun 29/4/19	lun 20/5/19
Gerencia General	4 horas	lun 20/5/19	lun 20/5/19
Gerencia Administrativa	4 horas	lun 20/5/19	lun 20/5/19
Gerencia Financiera	8 horas	mar 21/5/19	mar 21/5/19
Gerencia IT	4 horas	mié 22/5/19	mié 22/5/19
Gerencia Pensiones	4 horas	jue 23/5/19	jue 23/5/19
Gerencia Logística	4 horas	jue 23/5/19	jue 23/5/19
Gerencia Médica	4 horas	vie 24/5/19	vie 24/5/19
Direcciones Regionales Médicas			
Central Norte	1 día	lun 27/5/19	lun 27/5/19
Central Sur	1 día	mar 28/5/19	mar 28/5/19
Huetar Atlántica	2 días	mié 29/5/19	jue 30/5/19
Pacífico Central	2 días	lun 3/6/19	mar 4/6/19
Brunca	1 día	mié 5/6/19	mié 5/6/19
Huetar Norte	2 días	jue 6/6/19	vie 7/6/19
Chorotega	1 día	lun 10/6/19	lun 10/6/19
Direcciones Regionales Sucursales			
Central	1 día	mar 11/6/19	mar 11/6/19
Brunca	2 días	mié 12/6/19	jue 13/6/19
Huetar Norte	1 día	vie 14/6/19	vie 14/6/19
Huetar Atlántica	2 días	lun 17/6/19	mar 18/6/19
Chorotega	2 días	mié 19/6/19	jue 20/6/19





“(…) Con relación a la colección de recursos de amparo, por ser también un módulo del File Máster, se utilizó la misma lógica que para el módulo de Gestión Sancionatoria, en donde se realizó un estudio para identificar las unidades que reciben más recursos de amparo e identificar mediante el cronograma adjunto, las unidades con las que se iniciarán las capacitaciones, aprovechando la visita a los centros para realizar dicha capacitación a los usuarios de los módulos.”

Resulta pertinente que se encuentre formalmente definida una planificación en torno a garantizar la implementación y puesta en marcha de los módulos desarrollados para automatizar la gestión sancionatoria institucional, así como el mecanismo de control solicitado por la Contraloría General de la República respecto a los recursos de amparo recibidos y atendidos por las diferentes unidades de la Caja, lo anterior con el objetivo de mitigar riesgos en torno al uso de los recursos invertidos en materia de tecnologías de información a través de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, *“Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster”*.

Aunado a lo anterior, podrían presentarse riesgos en torno al cumplimiento de los deberes del jerarca y titulares subordinados en el sistema de control interno, respecto a analizar e implantar, de inmediato, las observaciones y recomendaciones formuladas por la Contraloría General de la República, en donde a través del informe DFOE-SOC-IF-00014-2018, *“Auditoría de carácter especial efectuada en el seguro de salud, sobre la deuda estatal y su valuación actuarial”*, emitió en la disposición 4.8 aspectos relacionados con la automatización de los recursos de amparo.

2. SOBRE LA COBERTURA FUNCIONAL DE LA SOLUCIÓN FILEMASTER.

Esta Auditoría determinó oportunidades de mejora en torno a la cobertura funcional de los procesos que automatiza la solución FILEMASTER, los cuales fueron contemplados a través de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, *“Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster”*, lo anterior desde una perspectiva integral de la gestión jurídica institucional.

Al respecto, la contratación supra citada estableció dentro de su alcance, la actualización de su versión, así como ajustes a las colecciones y procesos de la Dirección Jurídica, el CIPA y los procesos sancionatorios y órganos paritarios de la CCSS, sin embargo, no abarca aspectos en referentes a la automatización de procesos de la gestión laboral y hospitalaria que efectúan los abogados de la Caja.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público de la CGR, en sus apartados 5.8 y 5.9, indican lo siguiente:

“5.8 Control de sistemas de información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los controles pertinentes para que los sistemas de información garanticen razonablemente la calidad de la información y de la comunicación, la seguridad y una clara asignación de responsabilidades y administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles, así como la garantía de confidencialidad de la información que ostente ese carácter.



5.9 Tecnologías de información

El jerarca y los 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. Para ello deben observar la normativa relacionada con las tecnologías de información, emitida por la CGR.¹³ En todo caso, deben instaurarse los mecanismos y procedimientos manuales que permitan garantizar razonablemente la operación continua y correcta de los sistemas de información.”

Las Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de la Información (CGR), en el inciso 1.6. Decisiones sobre asuntos estratégicos de TI, estipula 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.”

El Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo, mediante oficio GA-0475 DEL 03 de abril de 2019, indicó al respecto:

“(…) El proceso de Gestión Hospitalaria se realizará en una segunda fase, esto a efectos de mantener la priorización de necesidades en el desarrollo de los módulos del File Master. Dicha priorización obedece a las colecciones sobre las cuales la Contraloría General de la República ha definido plazos de cumplimiento.

Así las cosas, una vez finalizada la primera etapa se retomará el módulo de Gestión Hospitalaria y Laboral, momento en el cual se definirán los procesos y los usuarios involucrados. (...)”

Considerando los esfuerzos realizados en torno a la actualización del FILEMASTER, el cual automatiza procesos de la Dirección Jurídica, el CIPA y la Dirección de Bienes laboral, es preciso garantizar el aprovechamiento de las inversiones realizadas con el fin de brindar una continuidad en la sistematización de la gestión jurídica institucional según las necesidades requeridas por la institución, dentro de las cuales se puede considerar procesos señalados por esta Auditoría, relacionados con la gestión laboral y hospitalaria realizada por los abogados que se encuentran en diversas unidades de la Caja, fomentando un control interno eficaz y eficiente de los procedimientos asociados con actividades de carácter legal.



3. SOBRE LOS RESPONSABLES DEL MANTENIMIENTO EVOLUTIVO DEL FILEMASTER.

Se evidenció que al 03 de abril del presente año, no se ha definido formalmente los funcionarios responsables del mantenimiento evolutivo del FILEMASTER, lo anterior se considera relevante en virtud que el cartel de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, "Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster", establece un apartado de capacitación para personal de tecnologías de información, esto con el objetivo de prepararlos para realizar desarrollos a la medida de acuerdo con las necesidades de las distintas unidades y así asegurar un aprovechamiento de las inversiones realizadas en esta materia. Adicionalmente, un aspecto de mejora consiste en la definición concreta de la metodología de trabajo que debe existir para el desarrollo y gestión de requerimientos de este software, esto desde una perspectiva tanto técnica como usuaria.

Las Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de la Información (CGR), en el inciso 3.2 Implementación de software, estipula lo siguiente:

“La organización debe implementar el software que satisfaga los requerimientos de sus usuarios y soporte efectivamente sus procesos, para lo cual debe:

- a. Observar lo que resulte aplicable de la norma 3.1 anterior.*
- 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.*
- c. Establecer los controles y asignar las funciones, responsabilidades y permisos de acceso al personal a cargo de las labores de implementación y mantenimiento de software.*
- d. Controlar la implementación del software en el ambiente de producción y garantizar la integridad de datos y programas en los procesos de conversión y migración.*
- e. Definir los criterios para determinar la procedencia de cambios y accesos de emergencia al software y datos, y los procedimientos de autorización, registro, supervisión y evaluación técnica, operativa y administrativa de los resultados de esos cambios y accesos.*
- f. Controlar las distintas versiones de los programas que se generen como parte de su mantenimiento.*

Esa misma norma en el apartado 4.4 Atención de requerimientos de los usuarios, indica lo siguiente:

“La organización debe hacerle fácil al usuario el proceso para solicitar la atención de los requerimientos que le surjan al utilizar las TI. Asimismo, debe atender tales requerimientos de manera eficaz, eficiente y oportuna; y dicha atención debe constituir un mecanismo de aprendizaje que permita minimizar los costos asociados y la recurrencia.”



El Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo, mediante oficio GA-0475 DEL 03 de abril de 2019, indicó lo siguiente:

“Respecto a este apartado se está coordinando con la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación, la elección de los funcionarios que van a ser capacitados con la herramienta. “

La situación descrita, podría generar que una vez finalizadas las tareas establecidas en el cronograma de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, "Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster", se carezca de personal formalmente capacitado con la responsabilidad de garantizar el mantenimiento perfectivo y evolutivo del aplicativo, lo anterior de acuerdo con las necesidades requeridas por la Institución, además, existe un riesgo en torno a garantizar un aprovechamiento adecuado de las inversiones realizadas en tecnologías de información y comunicaciones, tanto en los procesos de capacitación como en los costos para la utilización de licencias de desarrollo.

Del mismo modo, la ausencia de una metodología de trabajo podría generar que no exista una guía sobre los procesos de implementación y definición de requerimientos, dificultando tareas como la recepción, valoración, análisis, priorización, aprobación y seguimiento para su respectiva puesta en producción.

4. SOBRE GESTIÓN DE CALIDAD PARA LA INFORMACIÓN DEL SOFTWARE FILEMASTER.

Esta Auditoría determinó oportunidades de mejora referentes a la gestión de calidad de la información del software FILEMASTER. En este sentido, se considera relevante para la Administración Activa definir actividades de control y ejecutar procesos periódicos orientados a garantizar la confiabilidad, oportunidad y utilidad de los datos, lo anterior con el fin de asegurar razonablemente que el aplicativo responde a las necesidades de los diferentes usuarios, esto teniendo en cuenta la proyección del sistema informático como una herramienta tendiente a automatizar de forma integral la gestión jurídica institucional, por tanto, la información generada a partir de esos registros es relevante para los procesos de toma de decisiones efectuados en los niveles locales, tácticos y estratégicos.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público de la CGR, en el inciso 5.6 Calidad de la información, estipula lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.

5.6.1 Confiabilidad

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.



5.6.2 Oportunidad

Las actividades de recopilar, procesar y generar información deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.

5.6.3 Utilidad

La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.”

Como causa de esta situación, podría indicarse que la herramienta FILEMASTER utilizada por la Dirección Jurídica desde el año 2008 se encontraba desactualizada, por tanto, la obsolescencia tecnológica de la herramienta provocó una ausencia de procesos periódicos relacionados con verificar la calidad de los datos, lo anterior considerando que la herramienta no cubría al 100% las necesidades de automatización de todos los procesos realizados por esa unidad.

La situación descrita podría materializar riesgos referentes a garantizar los atributos que conforman la calidad de la información, es decir, la confiabilidad, oportunidad y utilidad, las cuales resultan importantes para el aplicativo FILEMASTER al automatizar procesos de la Dirección Jurídica, Bienestar Laboral y el CIPA, así como lo relacionado con gestión sancionatoria, recursos de amparo u otras necesidades que la Institución posteriormente identifique y logre desarrollar con recursos internos.

Adicionalmente, la ausencia de procesos periódicos tendientes a verificar lo antes mencionado, generaría problemas en torno a detectar inconsistencias en los datos almacenados, induciendo a posibles errores en la gestión operativa y la inadecuada toma de decisiones.

5. SOBRE EL REGISTRO DEL LICENCIAMIENTO DE FILEMASTER EN EL SISTEMA CONTABLE DE BIENES MUEBLES (SCBM).

Esta Auditoría evidenció que el licenciamiento para utilizar la solución FILEMASTER no se encuentra registrado en el Sistema Contable de Bienes Muebles (SCBM), lo anterior mediante consulta realizada a la base de datos el día 02 de abril del presente año.

El Manual de Normas y Procedimientos Contables y Control de Activos Muebles versión 6.2, en su artículo 135 Tratamiento contable de las licencias de software, indica lo siguiente:

“Concepto y definición

Esta actualización de la normativa se realiza por recomendación de los informes de Auditoría Interna AD-ATIC-23546 de fecha 22 de marzo 2013 y al informe ATIC-196-2013 de fecha 04 de marzo de 2014.

135.1 Software o programa

Conjunto de instrucciones lógicas que permiten operar un equipo. Comprende todo tipo de programas, utilidades, aplicaciones, sistemas operativos, drivers que hacen posible que el usuario pueda trabajar con la máquina o computador. Todos los componentes lógicos de un sistema informático, que incluyen tanto a las aplicaciones o programas como a los datos sobre los cuales operan.



135.2 Licencia

Contrato por el cual la empresa productora o propietaria del Software o producto, le concede a la Caja el permiso del uso limitado de un derecho de propiedad, a cambio de una forma de pago o alguna forma o cantidad a considerarse. El derecho de uso de una versión específica de un producto.

135.3 Contabilización de las licencias

Teniendo en cuenta que una licencia es un derecho o permiso para utilizar un software que no es propiedad de la Caja y que un derecho es algo abstracto e inmaterial, se debe clasificar como un activo intangible.

La razón por la que se contabiliza como un intangible es porque es precisamente un derecho lo que se adquiere, y no se adquiere el producto como tal, sino el derecho, la autorización para utilizarlo, puesto que la propiedad intelectual pertenece a quien creó el producto en cuestión.

135.4 Contabilización de la licencia de un software o programa para computador

Respecto a los programas o softwares para computador, hay que aclarar que una cosa es comprar el programa y otra muy distinta es comprar la licencia.

Si se compra la licencia del programa o software, lo que se compra es el derecho a utilizarlo, y se debe entender que lo que se adquiere es la licencia para su uso, lo que se compra es la autorización para poder utilizarlo en un equipo determinado. Tanto es así, que a pesar de haber adquirido la licencia queda prohibida la reproducción o autorización de cualquier copia del mismo.

En este orden de ideas, y quedando claro que lo que en realidad se compra es una licencia, las licencias de software para computadores que no suponen la venta del derecho total sobre el software (propiedad intelectual), se debe contabilizar como un intangible en la cuenta que corresponda.

Si lo que se compra es el software, y se transfiere la propiedad intelectual del mismo, se debe contabilizar como un activo diferido, en la cuenta correspondiente, luego ir amortizando en la medida en que se vaya haciendo uso del software.

Este caso se puede dar por ejemplo, cuando se adquiere un software a la medida de la empresa, que ha sido diseñado para sus necesidades específicas y sobre el cual, la Caja adquiere y tiene el dominio total: lo que le da derecho a modificarlo, cambiarlo, distribuirlo, donarlo, etc., pues ha comprado el software incluidos todos los derechos, y en consecuencia, la empresa que lo vendió no podrá seguirlo vendiendo, puesto que ya no tiene los derechos intelectuales sobre él, al haberlos vendido a su cliente. De modo pues, que sólo en estos casos, un software o programa para computador se debería contabilizar como activo diferido.

Esto lleva a concluir, que un software únicamente se puede contabilizar en un activo diferido, sólo, y solo si se ha comprado también los derechos intelectuales, pero si lo único que se compra es la licencia de utilización, se debe contabilizar como un intangible.



135.5 El computador y sus programas o software se deben contabilizar como una sola unidad. Surge la inquietud de si debo contabilizar el computador junto con las licencias o el software, o hacerlo de forma independiente.

Respecto a esta inquietud, en primer lugar se debe aclarar que un computador está compuesto de dos partes: Hardware y Software.

Hardware: Se llama hardware al conjunto de elementos materiales que componen un ordenador. En dicho conjunto se incluyen los dispositivos electrónicos y electromecánicos, circuitos, cables, tarjetas, armarios o cajas, periféricos de todo tipo y demás elementos físicos requeridos.

Software: Ya se había dicho que software es el conjunto de instrucciones lógicas que permiten operar un equipo. Es lo que hace al hardware utilizable, un computador sin software no tiene funcionalidad alguna.

Por lo general, un computador se compra con el software mínimo necesario, y si se requiere un software adicional se debe adquirir por aparte, más si se trata de un software administrativo o contable.

Por otro lado, las licencias de utilización de software se suelen adquirir para varios computadores y no para en específico, Esto nos permite afirmar que las licencias y los computadores deben ser independientes y deben registrarse en cuentas independientes. Un computador es indiscutiblemente un activo fijo (propiedad planta y equipo), y un licencia es un intangible, o si se adquiere el software completo será un diferido como ya se expuso.

Siendo así, el computador como activo que es, se deprecia según su naturaleza, y el software se amortiza según el uso que se le dé, o tiempo de obsolescencia que se calcule."

Dentro de las causas de lo antes descrito, podría indicarse la ausencia de funcionarios formalmente definidos dentro de la Gerencia Administrativa con la responsabilidad de efectuar las gestiones correspondientes para el registro de las licencias en el Sistema Contable de Bienes Muebles, posterior a la adjudicación de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, "Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster"

La ausencia de registro del licenciamiento para el FILEMASTER en el Sistema Contable de Bienes Muebles provoca la omisión de datos como el responsable, ubicación, servicio, unidad ejecutora, descripción, valor monetario, depreciación, proyección de vida útil, estado actual y vigencia tecnológica, siendo este la solución institucional para garantizar el cumplimiento de actividades de control interno sobre la protección y conservación de todos los activos institucionales.

Aunado a esto, ocasiona que no se refleje adecuadamente en sus estados financieros la inversión realizada, las mejoras o mantenimientos efectuados al aplicativo, así como del control de las transacciones aplicables a estos bienes como la amortización de cada periodo y su revaluación en la unidad ejecutora responsable, lo cual va en detrimento de la normativa aplicable en materia de registro y control de activos.



6. SOBRE EL PLAN DE CONTINUIDAD TIC DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA.

En revisión efectuada al Plan de Continuidad en TIC de la Dirección Jurídica, se determinaron oportunidades de mejora referentes a las diversas plantillas que conforman este documento. A continuación, el detalle:

- En la plantilla PTC003 “Inventario de hardware y software”, los nombres de los equipos de cómputo no son concordantes con los que actualmente se encuentran registrados en el Directorio Activo, los cuales inician su nomenclatura con el número de la unidad programática de la Dirección Jurídica (1171). Adicionalmente, señala para todas las estaciones de trabajo el uso del Sistema Operativo Windows XP, el cual está descontinuado por su fabricante.
- En cuanto al software, se carece de un inventario del utilizado por esa unidad, pese a que el FILEMASTER se encuentra en uso desde el año 2008, además, no se encuentra consignado los servidores actuales y direcciones IP donde funciona actualmente la solución antes mencionada, situación que provoca riesgos para disponer de una estrategia tendiente a garantizar la cual la continuidad del proceso automatizado en caso de que el sistema informático no se encuentre disponible ante una interrupción de servicios.
- La plantilla PTC011 Procedimientos de Recuperación (Hardware) hace referencia al servidor CCSSjbdd04 (Activo placa 883978), el cual se encuentra 100% depreciado y con el sistema operativo Windows Server 2003, el cual ya no recibe soporte ni actualizaciones de seguridad por parte del fabricante. Adicional a esto, los procedimientos antes, durante y después del proceso de recuperación se encuentran en blanco.
- El procedimiento de recuperación del FILEMASTER carece de acciones detalladas en cuanto a las estrategias antes, durante (en blanco) y después del proceso, lo anterior se torna relevante a la realidad actual la cual consiste en que el software FILEMASTER funciona en un servidor virtual administrado por la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

Las Normas Técnicas para la Gestión de las Tecnologías de Información de la Contraloría General de la República, en el apartado 1.4.7 Continuidad de los servicios de TI indica que:

“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.” (El formato subrayado no corresponde al original)

Las Políticas de Seguridad Informática institucionales (octubre 2007) establecen en su apartado 10.14 Política para la elaboración de Planes de Continuidad de la Gestión, lo siguiente:



“Los Planes de Continuidad de la Gestión, deben mantenerse en vigencia y transformarse en una parte integral del resto de los procesos de administración y gestión.

La administración de la continuidad de la gestión debe incluir controles, procedimientos, asignación de responsable, pruebas, destinados a identificar y reducir riesgos, atenuar las consecuencias de los incidentes perjudiciales y asegurar la reanudación oportuna de las operaciones indispensables. Adicionalmente como los planes de continuidad de la gestión pueden fallar debido a suposiciones incorrectas, negligencias o cambios en el equipamiento o el personal, debe considerarse dentro de su administración la realización de pruebas periódicas para garantizar que los mismos estén actualizados y son eficaces. Las pruebas también deben garantizar que todos los miembros del equipo de recuperación y demás personal relevante estén al corriente de los planes”.

Las Normas Institucionales en TIC en el apartado 1.5 Continuidad de los Servicios de Tecnologías de Información, mencionan lo siguiente:

“Toda unidad de trabajo debe garantizar una continuidad razonable de sus procesos y su interrupción no debe afectar significativamente a sus usuarios internos y externos. Para ello se deben elaborar, actualizar, divulgar y aprobar en los niveles correspondientes el plan de continuidad en las unidades de trabajo que utilicen para su funcionamiento TI. Estos planes deben estar documentados, aprobados por la autoridad correspondiente y puestos a prueba, todo ello, según lo dispuesto en Guía para Elaborar Planes de Continuidad de la Gestión en Tecnologías de Información y Comunicaciones emitido por la Subárea de Continuidad de la gestión TIC”.

Como causa de esta situación podría resultar en que no existe un proceso periódico y formal para actualizar y efectuar modificaciones al Plan de Continuidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Dirección Jurídica y dentro de las cuales por ejemplo destacan los cambios que se generaron en la plataforma tecnológica a partir de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, *“Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster”*

Lo descrito en el presente hallazgo, podría materializar riesgos en torno al cumplimiento de aspectos referentes al ambiente y las actividades de control a implementar para garantizar que se establece, mantiene, perfecciona y evalúa el sistema de control interno relacionado con la continuidad de tecnologías de información y comunicaciones.

Del mismo modo, la situación descrita impide que existan procesos de rendición de cuentas periódicos sobre las funciones sustantivas relacionadas con la elaboración, actualización y seguimiento del Plan de Continuidad TIC, por parte de los responsables definidos en esa Dirección.



CONCLUSIONES.

Desde el 2008, el FILEMASTER ha sido utilizado como una solución para automatizar los procesos que realizaba en ese momento la Dirección Jurídica y el Centro para la Instrucción del Procedimiento Disciplinario de la CCSS, sin embargo, con el transcurso de los años, ante la constante evolución de las tecnologías de información y la ausencia de un adecuado mantenimiento preventivo, se materializaron riesgos de obsolescencia tecnológica, además, surgió la necesidad de implementar nuevos procesos dentro de la gestión ordinaria de esas unidades de los cuales la versión de ese momento no cumplía en su totalidad con lo requerido, situación señalada por la Contraloría General de la República desde el año 2014.

Por este motivo la Gerencia Administrativa, en conjunto con la Dirección Jurídica, aprobaron realizar una revisión de la situación, la cual tenía como objetivo integrar en una sola herramienta informática la totalidad de los procesos jurídicos de la CCSS y de esa forma lograr entre otras ventajas, minimizar la exposición al riesgo operativo, eliminar reprocesos así como mejorar la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios, permitiendo la obtención de indicadores y la integración de todos los abogados con funciones jurídicas de la Institución.

Al respecto, mediante el proyecto "FILEMASTER, actualización y desarrollo de mejoras", se pretende lograr la automatización de la gestión jurídica institucional, la cual se finiquita con la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, "Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster", por lo anterior, este Órgano Fiscalizador evaluó la iniciativa con el objetivo de verificar el cumplimiento de la normativa vigente por parte de las instancias correspondientes así como identificar aspectos que permitan generar valor agregado a la Administración Activa.

En este sentido, los resultados del estudio determinaron oportunidades de mejora relacionadas con cobertura funcional de la solución FILEMASTER desde una perspectiva integral de las funciones jurídicas institucionales, ya que concurren procesos no contemplados, entre los cuales se encuentran la gestión laboral y hospitalaria realizada por los abogados de la Caja.

Adicionalmente, esta Auditoría considera que la Administración podría aplicar mejoras en torno al proceso de implementación de los módulos del FILEMASTER, específicamente en lo referente a gestión sancionatoria y la solución automatizada para el control de los recursos de amparo a nivel institución, lo anterior en aspectos tales como la definición oficial de cronogramas y planes de implementación, responsables de la ejecución de tareas y gestión del cambio, capacitación y acompañamiento durante la puesta en marcha de la solución tecnológica, así como la identificación de posibles necesidades de equipamiento (hardware/ software), entre otros aspectos considerados relevantes.

Por otra parte, se evidenció la necesidad de establecer formalmente los funcionarios responsables del mantenimiento evolutivo y perfectivo del FILEMASTER, así como establecer procesos asociados a la gestión de calidad de los datos para el software FILEMASTER, a fin de asegurar razonablemente que el aplicativo responde a las necesidades de los diferentes usuarios. Del mismo modo, se determinó que esta solución no se encuentra registrada en el Sistema Contable de Bienes Muebles (SCBM).



Finalmente, en relación con el Plan de Continuidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Dirección Jurídica, se determinaron oportunidades de mejora referentes a las diversas plantillas de este documento.

En virtud de lo anterior, esta Auditoría propone recomendaciones a la Administración Activa con el fin de minimizar los riesgos relacionados con las oportunidades de mejora identificadas en el presente informe.

RECOMENDACIONES

AL LICENCIADO RONALD LACAYO MONGE EN SU CALIDAD DE GERENTE ADMINISTRATIVO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. En virtud de la relevancia del software FILEMASTER para la automatización de la gestión jurídica a nivel Caja y considerando que los Módulos de Gestión Sancionatoria y la Colección de Recursos de Amparo deben ser utilizados por abogados y jefaturas de la Institución, instruir al equipo de trabajo a cargo del proyecto, efectuar una revisión de los aspectos señalados por esta Auditoría en el hallazgo uno del presente informe, valorando incorporar o efectuar los ajustes y/o medidas correctivas en el proceso de implementación de la solución según corresponda, sobre los siguientes temas:
 - a. Oficialización del plan de implementación de la Solución FILEMASTER con visto bueno del nivel Gerencial, tomando como insumo la propuesta de cronograma preliminar.
 - b. Comunicación formal a nivel Institucional sobre la puesta en marcha de la solución FILEMASTER y su respectivo plan de implementación oficial.
 - c. Definición formal de los responsables a cargo de las implementaciones y de etapas relacionadas como gestión del cambio, capacitación, acompañamiento, valorando estrategias como la conformación de equipos en el ámbito gerencial, regional o local.
 - d. Verificar la suficiencia de los tiempos de capacitación señalados en la propuesta de cronograma preliminar y ajustar según resulte necesario a fin de que sirva de insumo para el plan de implementación definido en el punto a.
 - e. Mecanismo para Identificar de necesidades de hardware y software que podrían existir para la utilización del aplicativo FILEMASTER.
 - f. Establecimiento de un mecanismo de control para garantizar o certificar que todos los abogados y jefaturas de servicio fueron capacitados en la herramienta.

Además, esa Gerencia deberá adoptar las medidas de control que estime pertinentes para garantizar la incorporación de ajustes al proceso de implementación.



Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, debe remitirse a este Órgano de Fiscalización, en un plazo de 6 meses posterior al recibo del presente estudio, el respaldo documental de los siguientes aspectos: el análisis efectuado por el equipo de trabajo y la valoración para incorporar o efectuar los ajustes y/o medidas correctivas que correspondan por cada uno de los puntos señalados por esta Auditoría y las medidas de control establecidas por la Gerencia.

2. En aras de garantizar que la solución FILEMASTER funcione como el aplicativo institucional tendiente a automatizar de forma integral la gestión jurídica de la Caja, efectuar los siguientes aspectos:
 - a. Definir formalmente el recurso humano que recibirá la capacitación en tecnologías de información señalada en la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, "*Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster*", lo anterior con el objetivo de garantizar el aprovechamiento de las licencias adquiridas y que los funcionarios seleccionados por el conocimiento adquirido sean considerados como responsables del mantenimiento perfecto y evolutivo del aplicativo supra citado. Sobre este punto, es pertinente se valore realizarlo en conjunto con el CGI de esa Gerencia y/o solicitando el criterio respectivo a la Dirección de Tecnologías de información y Comunicaciones.
 - b. Una vez definido el punto anterior, establecer la metodología de trabajo bajo la cual se gestionarán los requerimientos desde la parte usuaria, garantizando que esta contemple mecanismos de control para la recepción, valoración, análisis, priorización, aprobación y seguimiento para su respectiva puesta en producción, adicionalmente, es pertinente oficializar los representantes de la parte usuaria según los procesos automatizados por esta solución.
 - c. Efectuar a través de un mecanismo institucional formal, la comunicación sobre la metodología de trabajo establecida en el punto b.
 - d. Finalmente, establecer un plan de trabajo con plazos, responsables y actividades orientado a garantizar la automatización de los procesos de Gestión Laboral y Hospitalaria señalados en el hallazgo dos del presente informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, debe remitirse a este Órgano de Fiscalización, en un plazo de 6 meses posterior al recibo del presente estudio, el respaldo documental que certifique las gestiones realizadas para atender cada uno los puntos indicados por esta Auditoría.

3. De acuerdo con lo señalado en el hallazgo 4 del presente informe, designar un equipo de trabajo o funcionarios responsables según lo estime pertinente, encargados de definir y estandarizar un proceso orientado a la gestión de la calidad de la información resguardada en el FILEMASTER, permitiendo garantizar su integridad, confiabilidad, oportunidad y utilidad, lo anterior con base en las herramientas y periodicidad que considere conveniente y basado en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Adicionalmente, implementar mecanismos de control por parte de la Gerencia para garantizar el cumplimiento de las actividades designadas al equipo de trabajo o los funcionarios responsables.



Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, debe remitirse a este Órgano de Fiscalización, en un plazo de 6 meses posterior al recibo del presente estudio, el respaldo documental sobre la designación solicitada y los mecanismos de control implementados por la Gerencia.

4. Considerando lo evidenciado en el hallazgo cinco del presente informe, instruir a la(s) instancias(s) que estime correspondiente(s), efectuar las gestiones para el registro del licenciamiento del FILEMASTER en el Sistema Contable de Bienes Muebles.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, debe remitirse a esta Auditoría, en un plazo de 6 meses posterior al recibo del presente estudio, el respaldo documental de las gestiones que permitan evidenciar el inicio del registro en el SCBM.

AL LIC. GILBERT ALFARO MORALES, DIRECTOR JURÍDICO C/RANGO DE SUBGERENTE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

5. Con base en lo señalado en el hallazgo seis del presente informe, efectuar las actualizaciones y medidas correctivas al Plan de Continuidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Dirección Jurídica, además, es pertinente considerar los cambios que se generaron en la plataforma tecnológica a partir de la Contratación Directa N° 2018CD-000006-1150, "*Actualización de Desarrollo de mejoras solución FileMaster*", lo anterior con el objetivo de disponer de un documento acorde a la realidad actual y útil ante una interrupción de los servicios automatizados. Al respecto, valorar la solicitud de asesoría por parte del Centro de Gestión Informática de la Gerencia Administrativa.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, debe remitirse a esta Auditoría, en un plazo de 5 meses posterior al recibo del presente estudio, el respaldo documental de las medidas correctivas y actualizaciones aplicadas al Plan de Continuidad TIC de esa Dirección.

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 03 de junio del 2019 con la Licda. Patricia Alvarado Cascante y Lic. Jorge Scott Wright, Asesores de la Gerencia Administrativa y la Licda. Sofía Calderón Barrantes, Asistente de la Dirección Jurídica.

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

Sobre los Hallazgos: No hay observaciones.



Sobre las Recomendaciones: Los representantes de la Administración Activa solicitan se valore ampliar el plazo de atención de las recomendaciones 1,2,3 y 4 a seis meses.

Considerando lo indicado por la Administración Activa se amplía el plazo de atención para lo requerido por este órgano de fiscalización.

ÁREA TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

Lic. Esteban Zamora Chaves
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Rafael Ángel Herrera Mora
JEFE DE ÁREA

RAHM/EZCH/edvz