



### **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente estudio se realizó según el Plan Anual Operativo 2018 del Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Auditoría Interna, con el fin de determinar la veracidad de los hechos descritos en la denuncia DE-033-2016, en cuanto a la contratación de software para la atención de usuarios en la plataforma de servicios de la Gerencia Financiera y de la Dirección de Inspección.

Al respecto, se determinó oportunidades de mejora en la planificación y ejecución de procedimientos de contratación de la solución tecnológica para gestión de clientes en las plataformas de servicios, efectuados por la Dirección de Inspección y la Gerencia Financiera.

Sobre aspectos previos a la contratación, se evidenció la ausencia de estudios de factibilidad técnica operativa y financiera que permitieran evaluar opciones para satisfacer las necesidades de esas plataformas de servicios, pese a lo dispuesto por la normativa.

Es importante indicar que esa Gerencia no realizó un agrupamiento de las necesidades y de los objetos contractuales requeridos, aspecto que propició se promovieran dos concursos durante el segundo semestre del 2017, para adquirir dos soluciones de gestión de clientes en las plataformas de servicios, situación que no propicia el aprovechamiento de economías de escala y de proceso.

En ese sentido, no se dispuso de una valoración integral de las necesidades que permitiera identificar la cantidad de licencias requeridas para brindar una solución integral a las plataformas de esa Gerencia.

Por otra parte, se presentaron atrasos en la implementación de las soluciones tanto en la Dirección de Inspección como en la Gerencia Financiera, identificándose que no se dispuso de los elementos requeridos para concretar la puesta en marcha de la solución tecnológica para ambas unidades ejecutoras, pero que en el caso de la Dirección de Inspección retrasó esta gestión específicamente para el ítem dos “Módulo Kiosko de Autoservicio”, por un plazo superior a los ocho meses.

Llama la atención a esta Auditoría que, disponiendo del Centro de Gestión de Informática Gerencial, no se evidenciara su participación brindando asesoría técnica para la realización del análisis de viabilidad y factibilidad, elaboración de los términos de referencia, implementación de la solución, entre otras tareas con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa y el apoyo informático en aras de satisfacer eficazmente la necesidad planteada.

Por otro lado, no se cumplió con los plazos establecidos en el pliego cartelario para la entrega de los objetos contractuales, ni se definieron cláusulas de multa o penales para sancionar los atrasos en las fechas de entrega.

Finalmente, sobre la conformación del expediente se identificaron debilidades en cuanto a la disposición de documentos en el expediente de contratación, orden cronológico de los documentos, y repetición de los mismos.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL AUDITORÍA INTERNA

---

En virtud de lo expuesto, este órgano de fiscalización institucional ha solicitado a la Gerencia Financiera, adopte 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 REFERENTE A LA ADQUISICIÓN DE SOFTWARE PARA LA GESTIÓN DE PLATAFORMAS DE SERVICIOS EN LA GERENCIA FINANCIERA Y LA DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN.  
U.E 1103, U.E 1128.**

**ORIGEN DEL ESTUDIO**

El presente estudio se desarrolló en cumplimiento del plan anual de trabajo del Área Tecnologías de Información y Comunicaciones, apartado de estudios especiales, y en atención a denuncia presentada, numerada por esta Auditoría como DE-033-2018, relacionada con la contratación de software para la gestión de plataformas de servicios en la Gerencia Financiera y de la Dirección de Inspección.

**OBJETIVO GENERAL**

Determinar la veracidad de los hechos descritos en la denuncia DE-033-2016, en cuanto a la contratación de software para la Gestión de Plataformas de Servicios en la Gerencia Financiera y la Dirección de Inspección.

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Revisar la cantidad de contrataciones efectuadas para la adquisición de software de gestión de filas y/o plataformas de servicio en la Gerencia Financiera y sus direcciones de sede.
2. Verificar aspectos de ejecución contractual en los concursos 2017CD-000010-1103 “Adquisición de software para gestión de filas, tiempos de espera de clientes en plataforma y menú digital para las plataformas de servicios de la Gerencia Financiera” y 2017CD-000006-1128 “Solución Integral de autoservicio para la gestión de atención al usuario”.
3. Identificar la participación de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones y del Centro de Gestión Informática Gerencial en el proceso de adquisición e implementación de la solución tecnológica.
4. Determinar el cumplimiento de plazos de entrega estipulados en el pliego cartelario.

**ALCANCE**

El estudio comprende las acciones realizadas por la Gerencia Financiera y la Dirección de Inspección sobre las contrataciones efectuadas para la adquisición de software de gestión de plataformas de servicio durante el 2017 y primer trimestre del 2018. Para tales efectos se revisaron los concursos promovidos:



- 2017CD-000010-1103 “Adquisición de software para gestión de filas, tiempos de espera de clientes en plataforma y menú digital para las plataformas de servicios de la Gerencia Financiera”.
- 2017CD-000006-1128 “Solución Integral de autoservicio para la gestión de atención al usuario”.

Lo anterior, considerando la documentación de los expedientes de contratación conformados por las unidades tramitadoras de los procedimientos.

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:

- Revisión de los expedientes de contratación administrativa:
  1. 2017CD-000010-1103. Adquisición de software para gestión de filas, tiempos de espera de clientes en plataforma y menú digital para las plataformas de servicios de la Gerencia Financiera.
  2. 2017CD-000006-1128. Solución Integral de autoservicio para la gestión de atención al usuario.

## **MARCO NORMATIVO**

- Ley General de Control Interno, N° 8292.
- Ley de Contratación Administrativa No.7494 y su Reglamento.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, 2009.
- Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de la Información (CGR), 2007.
- Modelo de Organización y Funcionamiento de los Centros de Gestión Informática.
- Modelo de Distribución de Competencias en Contratación Administrativa y Facultades de Adjudicación de la Caja Costarricense del Seguro Social.
- Normas Institucionales TIC.

## **ASPECTOS NORMATIVOS A 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**

Los avances en tecnología, así como el entorno cambiante y globalizado, han fomentado un comportamiento de clientes que demandan servicios más ágiles, oportunos y de mayor calidad, por lo que las organizaciones han venido evolucionando la forma y segmentación de atención de sus clientes mediante soluciones de automatización de la gestión de filas en los diferentes puntos de contacto con el cliente.

De acuerdo con lo indicado por la Administración en la justificación de las adquisiciones, la Caja Costarricense de Seguro Social ha generado políticas de buen trato y de simplificación de trámites propiciando servicios a través de sus portales Web que facilitan la interacción y obtención de sus necesidades con la Institución.

En ese sentido, en la documentación revisada, la Gerencia Financiera señaló dentro de los beneficios esperados, los siguientes:

- *Organizar el sistema de atención al cliente.*
- *Reducir el tiempo de atención.*
- *Presentar a los clientes que esperan su turno de atención, campañas de interés de la Institución.*
- *Mejorar la apreciación del servicio brindado.*
- *Mejorar la satisfacción de los clientes.*
- *Disponer de reportes estadísticos en tiempo real, que faciliten el control interno y la toma de decisiones a la administración, con respecto a variables como: tiempos de espera, tiempos de desplazamiento, tiempos de atención, productividad y rendimiento entre otros.*

A continuación, se detallan los procedimientos de contratación efectuados en la Gerencia Financiera para la adquisición de software para la gestión de filas de los clientes en las plataformas de servicios:

### **1. 2017CD-000006-1128 “Solución Integral de autoservicio para la gestión de atención al usuario”.**

Este procedimiento de contratación fue promovido por la Dirección de Inspección de la Gerencia Financiera cuya decisión inicial de compra se efectuó mediante oficio DI-0725-2017 del 14 de julio del 2017, haciendo referencia a la justificación de la compra expuesta en oficio AGT-SPS-102-01-2017, documento que fue suscrito por el Ing. Manfred Sanabria Ávila, Jefe de la Subárea Plataforma de Servicios del Área de Gestión Técnica, quien indicó lo siguiente:

*“(...) promovió el procedimiento de contratación número 2016CD-000005-1128 para el arrendamiento del edificio el Hierro, con el fin de ubicar las áreas y subáreas adscritas a la Dirección de Inspección (...)*



*Esta situación conlleva a que se deba realizar una segmentación de atención de trámites que permita segmentar las poblaciones y los tramites según perfiles de puestos de las plazas que laboran en la Subárea a mi cargo...”.*

Según se indicó en la decisión de inicio, en el apartado “Previsión de verificación” el control y el monitoreo del trámite administrativo estarían a cargo del Área de Gestión Técnica, la valoración de la calidad respecto de las especificaciones administrativas estaría a cargo de la Licda. Marianela Gómez Quesada, Encargada de Compras y los aspectos técnicos se le encargaron al Ing. Jonathan Gómez Víquez, en calidad de informático de la Dirección de Inspección.

Asimismo, en el Apartado e) “Encargado del Contrato” se definió lo siguiente:

*“Las funcionarias designadas para verificar la correcta ejecución contractual son la Licda. Marianela Gómez Quesada en calidad de encargada de Compras y la Licda. Marta Angulo Castro, en calidad de Jefe del Área de Gestión Técnica y en cuanto a los aspectos técnicos Jonathan Gómez Víquez, en calidad de informático de la Dirección de Inspección”.*

De conformidad con el expediente de contratación, la Licda. Marianela Gómez Quesada, Encargada de Compras, efectuó estudio de mercado, invitando a cinco empresas a la presentación de propuestas, sin embargo, se recibieron únicamente dos:

- Soluciones Optimizadas (SOCR) S.A
- Componentes el Orbe.

La apertura de ofertas se realizó el 26 de junio del 2017, recibiendo oferta única de la empresa Soluciones Optimizadas por una suma de \$53,350 (cincuenta y tres mil trescientos cincuenta dólares).

En ese sentido, la recomendación técnica de la compra directa fue emitida mediante oficio AGT-CA-095-2017 del 29 de junio del 2017, indicando que la oferta cumplía a cabalidad, firmando el Ing. Manfred Sanabria Ávila, Jefe de la Subárea Plataforma de Servicios y el Ing. Jonathan Gómez Víchez, funcionario de la Subárea de Investigación.

Mediante oficio DI-0786-2017, del 29 de junio del 2017, la Licda. Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección firmó el acta de adjudicación a la empresa Soluciones Optimizadas SOCR S.A, para los dos ítems solicitados, de la siguiente forma:

**Tabla No. 1**  
**Adjudicación 2017CD-000006-1128**

| Ítem         | Descripción                                       | Cantidad | Monto           |
|--------------|---|----------|-----------------|
| Ítem 1       | Módulo de sistema para la administración de filas | 01       | \$42,400        |
| Ítem 2       | Módulo de kiosco de autoservicio                  | 01       | \$10,950        |
| <b>Total</b> |   |          | <b>\$53.350</b> |

Fuente: Expediente de contratación.



La orden de compra se emitió el 4 de julio del 2017 mediante documento DI-OC-254, firmado por la Licda. Marianela Gómez Quesada, Encargada de Compras y la Licda. Marta Angulo Castro, Jefe del Área de Gestión Técnica de la Dirección de Inspección.

Adicionalmente, la Administración documentó en el Expediente de contratación, un cronograma para la implementación de la solución Integral de Autoservicio, cuya fecha de inicio se estableció para el 06 de julio del 2017 y la de finalización, el 18 de agosto del 2017.

De acuerdo con la documentación entregada se adquirió el Módulo de Sistema para la Administración de Filas, el cual incluye entre otros:

- Una licencia de software para la administración de filas Qwizard ver 7.1.1 para la Dirección de Inspección.
- Una licencia de Administración de Contenidos: Software de Menú Digital Aura Player para la Dirección de Inspección.

**2. 2017CD-000010-1103 “Adquisición de software para gestión de filas, tiempos de espera de clientes en plataforma y menú digital para las plataformas de servicios de la Gerencia Financiera”.**

Este concurso fue promovido por la Gerencia Financiera, encargándosele al Lic. Gerson Ruiz Rivera funcionario de la Dirección de Presupuesto de la Gerencia Financiera, en octubre del 2017, la realización del estudio de mercado, mediante el cual se obtuvieron precios de referencia de tres potenciales proveedores:

- |                          |             |
|--------------------------|-------------|
| • Soluciones Optimizadas | \$48.250,00 |
| • Corporación Font S. A  | \$53.950,00 |
| • Media Factory          | \$51.750,00 |

Al respecto, mediante oficio GF-2595-2017 del 18 de agosto del 2017, el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero conformó un “equipo especial para la ejecución de un conjunto de adquisiciones estratégicas de la Gerencia Financiera”. Dicho equipo estaba integrado por: la Licda. Pamela Sánchez Arias, Encargada de Compras de esa Gerencia, el Lic. Gerson Ruiz Rivera de la Dirección de Presupuesto, la Licda. Katherin Corrales Arroyo de la Dirección de Cobros y la coordinación del Lic. Danilo Rodas Chaverri, Jefe de la Subárea Gestión Administración y Logística de la Gerencia Financiera.

Es importante mencionar que la contratación para la adquisición de una solución de administración de filas para la plataforma de servicios de Oficinas Centrales de la CCSS se encontraba dentro de la lista indicada por el Lic. Picado Chacón.

En el documento “Solicitud de Compra”, firmado por el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, se señaló lo siguiente:



*“Se tienen identificadas en el primer piso del edificio Laureano Echandi, cuatro plataformas de atención al cliente, todas de la Gerencia financiera, las cuales se han orientado a la atención de solicitudes de trámite y servicios presentadas por patronos, asegurados y no asegurados.”*

Las mencionadas plataformas de servicios se encuentran ubicadas en el Piso 1, del Edificio Laureano Echandi Oficinas Centrales de la CCSS y de acuerdo con el expediente, mensualmente atienden en promedio a veinte mil personas. A continuación, se detallan dichas plataformas:

1. Plataforma de servicio de cobros.
2. Plataforma de Cajas.
3. Plataforma de prestaciones en Dinero.
4. Plataforma Servicios al Trabajador.

La decisión de inicio se realizó en oficio GF-3818-2017 del 6 de noviembre del 2017, firmado por el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero.

De conformidad con las especificaciones técnicas documentadas en el expediente de contratación, se indicó un único ítem denominado “Sistema de Administración de Filas”, que incluyó, entre otros elementos los siguientes:

- Dos kioscos interactivos con pantalla táctil
- Una licencia de Windows para el Kiosco
- Una licencia del sistema de filas para el servidor de la Caja Costarricense del Seguro Social
- Entrega e instalación de los equipos
- Configuración de software y Equipo
- Capacitación técnica y de usuarios finales por dos días completos
- Entrega de manual técnico y de usuario digitalizado
- Diseño gráfico de “layouts” para kiosco y pantalla de televisión.

A su vez se señalaron requerimientos funcionales para la Solución que debía adquirirse, especificando la necesidad de incluir lo siguiente:

- *Un Software de Administración que permita la configuración, parametrización y definición del flujo de atención de las personas que visitan la Caja Costarricense de Seguro Social. **A nivel de servidor de aplicación.***
- *Un software de ventanilla, que permita al auxiliar de atención al cliente llamar y registrar las transacciones. Inicio y finalización de la atención, así como la derivación a otra área.*
- *Un software de emisión de tickets de atención.*
- *Un software de canal corporativo par amostrar la secuencia de tickets llamados por las ventanillas, un banner donde se puedan enviar mensajes de promociones o información en forma de texto y videos institucionales.*
- *Un software de monitoreo para ver la calidad de atención de las diferentes ventanillas de atención al cliente en cada uno de los departamentos.*



- *Un módulo de reportes y gestión de información, teniendo los datos almacenados en todos los procesos.*
- *Personalización del software a requerimientos de la institución.”*

Según la información consignada en el expediente de compra, la apertura de ofertas correspondiente se efectuó el 17 de noviembre del 2017, presentándose dos ofertas:

1. Oferta Número 1: Tech LogiK de Centroamérica S.A, por un monto de \$39.590.
2. Oferta numero 2: Soluciones Optimizadas (SOCR) S.A, por un monto de \$49.650

De conformidad con el oficio DSCR-0511-2017 Recomendación Técnica, firmado por el Ing. Sergio Paz Morales de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC) y el Lic. Luis Rivera Cordero, director del Sistema Centralizado de Recaudación se indicó:

*“La oferta No.2 Soluciones Optimizadas S.A se considera elegible por cuanto cumple con todos los aspectos técnicos requerido en el pliego de condiciones cartelarias.*

*La oferta No.1 Tech Logik de Centroamérica queda excluida por incumplir con los siguientes aspectos...”*

El acta de adjudicación se otorgó en oficio GF-4125-2017, del 29 de noviembre del 2017, firmado por el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, a la empresa Soluciones Optimizadas SOCR, S.A por un monto de \$49,650.00 (Cuarenta y nueve mil seiscientos cincuenta dólares USD).

La orden de compra No. 18362 fue emitida el 05 de diciembre del 2017, según consta en el folio 000336, del Expediente.

Dentro de la solución adquirida se incluyó una licencia de Quizard Ver 7.1.1 para el sistema de Administración de Filas habilitada sin restricciones para la Gerencia Financiera.

En virtud del análisis efectuado, se presentan a continuación oportunidades de mejora identificadas por esta Auditoría.

## **HALLAZGOS**

### **1. SOBRE EL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD EN LAS ADQUISICIONES DE SOFTWARE.**

De acuerdo con los expedientes de contratación de ambos procedimientos de adquisición, se evidenció la ausencia de estudios de factibilidad documentados que permitieran identificar la valoración de alternativas para disponer de la solución de gestión de plataforma de clientes, así como determinar la viabilidad técnica, operativa, financiera y de otra índole, por parte de la Institución para garantizar el uso adecuado de los recursos.

Por su parte, el artículo 8, Decisión inicial, del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa señala:



*“La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jeroarca de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.*

*Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:*

*b) “(...) en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución...”*

Las Normas Técnicas para la Gestión de Tecnologías de Información, en el apartado 2.5, señalan lo siguiente:

*“La organización debe optimizar el uso de 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 documento denominado “Procedimiento para la Gestión de Bienes y Servicios en Tecnologías de Información y Comunicaciones TIC-GBS-0000”, indica en el Apartado “Alcance”, lo siguiente:

*“Este documento describe las tareas mínimas que debe cumplir para la adquisición de bienes y servicios de tecnologías de información y comunicaciones. Estas consideraciones son obligatorias para toda unidad de trabajo de la Institución que pretenda adquirir tecnologías de información y comunicaciones.”*

Por otra parte, se señala en ese procedimiento definido por la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC), lo siguiente:

*“(...) Toda Unidad de Trabajo en la Institución que requiera adquirir tecnologías de información y comunicaciones, debe considerar los procedimientos en adelante establecidos, de acuerdo con la normativa vigente.”*

En esa misma norma, sobre el desarrollo del Estudio Preliminar y de Factibilidad se indica en el punto 1.2, lo siguiente:

*“(...) Es obligatorio en cada proyecto de compra contar con un estudio preliminar y de factibilidad, que ayude a:*

- Detallar la necesidad a satisfacer, según los problemas existentes.*
- Identificar su relación con los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Plan Anual Operativo (PAO), el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.*
- Conocer el objetivo general y los objetivos específicos de la compra.*



- *Describir las áreas dónde se utilizará el bien o servicio TIC.*
- *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.”*

Sobre las razones por las que no se efectuó estudio de factibilidad en la adquisición de la solución tramitada bajo el procedimiento 2017CD-000006-1128, el Ing. Jonathan Gómez Víquez, funcionario informático de la Dirección de Inspección, indicó:

*“No se realizó, porque se vio como necesidad directa, que solicitó el Lic. Manfred Sanabria, Jefe de la Subárea de Plataforma.”*

En ese sentido, la Licda. Marianela Gómez Quesada, Encargada de Compras de la Dirección de inspección señaló respecto al estudio de factibilidad lo siguiente:

*“No se realizó el estudio porque el código utilizado para la compra se encontraba ubicado en partida 2390 que corresponde a “Equipos Varios” por lo que no se consideró que fuera “Equipo de Cómputo (2315)”, en la plantilla del Manual para la Adquisición de Bienes y Servicios se indica entre paréntesis que el estudio de factibilidad aplica únicamente a la compra de equipo de cómputo, por lo que se interpretó que no aplicaba a bienes catalogados como equipos varios.”*

En relación con la compra 2017CD-000010-1103, la Licda. Pamela Sánchez Arias, Encargada de Compras de la Gerencia Financiera indicó en torno a esa adquisición lo siguiente:

*“...Si bien es cierto yo me encargo de las compras propias de la Gerencia, esta contratación del sistema de gestor de filas responde a necesidades de las plataformas de servicios de la Dirección de Cobros, de la Dirección SICERE, entre otras. El gerente, en ese momento, Don Gustavo Picado, por medio del oficio GF-2595-2018, de fecha 18 de agosto 2018 creó una Comisión para llevar a cabo una lista de proyectos de la cual esta contratación forma parte del grupo. Por lo anterior, participe en algunas etapas finales del proceso como los son subsanación proveedores posterior a la apertura de ofertas, luego en el proceso de adjudicación y comunicación al proveedor, orden de compra y recepción de garantías.*

*Para este caso de la Comisión conformada participaron el Lic. Gerson Ruiz Rivera, encargado de Compras de la Dirección de Presupuesto y mi persona. El Lic. Gerson Ruiz Rivera, realizó la primera etapa del proceso como conformación del expediente, estudio de mercado y análisis administrativo de las ofertas.*

*En la parte técnica participó el Lic. Luis Rivera Cordero, Dirección del sistema centralizado de Recaudación y el Ing. Sergio Paz Morales de la DTIC...”*



Específicamente al consultársele a la Licda. Sánchez Arias sobre el análisis de factibilidad en esa contratación, indicó: “...No participé en esa etapa...”.

La ausencia de un estudio preliminar y de factibilidad podría ocasionar que los objetivos de la compra no se obtengan con la eficiencia y seguridad razonable requeridas, afectando el uso racional de los recursos institucionales asignados. Asimismo, el desarrollo de esos procesos de evaluación facilita la determinación de los riesgos asociados con cada una de las alternativas de adquisición, propiciando su análisis y contribuyendo en los aspectos para la toma de decisión de la opción que mejor se adapte a las necesidades.

## **2. SOBRE EL AGRUPAMIENTO DE LAS NECESIDADES QUE ORIGINARON LAS CONTRATACIONES EVALUADAS.**

Se determinó la ausencia de agrupación de las necesidades que originaron los procesos de contratación relacionados con la adquisición de software para la gestión de plataformas de servicios en la Gerencia Financiera, lo cual permitiera tramitar un único procedimiento dentro de esa unidad para un objeto similar en un mismo período presupuestario.

El Artículo 13 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, señala lo siguiente:

*“La Administración no podrá fraccionar sus operaciones respecto a necesidades previsibles con el propósito de evadir el procedimiento de contratación que corresponde. Todas aquellas contrataciones que pudieran reportar economías de escala deberán efectuarse en forma centralizada, para lo cual deberá existir la planificación de compras respectiva, si así resulta más conveniente para el interés público.*”

*La fragmentación se reputa ilícita cuando, contándose en un mismo momento dentro del presupuesto ordinario con los recursos necesarios y habiéndose planificado las necesidades administrativas concretas, se realiza más de una contratación para el mismo objeto, con los efectos de evadir un procedimiento más complejo.*

*La Administración deberá planificar anualmente sus compras y fijar fechas límites para que las unidades usuarias realicen los pedidos de los bienes y servicios que requieren con la debida antelación, a fin de poder agrupar los objetos de las compras. Fuera de esas fechas no se podrán atender pedidos que no sean calificados de necesidades urgentes o imprevistas...”*

Por su parte, el Modelo de Distribución de Competencias en Contratación Administrativa y Facultades de Adjudicación de la Caja Costarricense de Seguro Social, señala en el artículo 5, sobre la planificación y programación de compras lo siguiente:

*“ Con el fin de realizar la planificación y programación de compras, las Gerencias, Direcciones de Sede, Direcciones Regionales de Servicios de Salud y Direcciones de Sucursales deberán promover convenios marco entre las unidades adscritas u otras modalidades de contratación administrativa, con el objeto de realizar procedimientos de compra que respondan a criterios de*



*oportunidad, economías de escala y procedimentales, agrupamiento de necesidades, atracción de proveedores locales o nacionales y demás ventajas económicas, técnicas y administrativas...*

Al respecto, en la Decisión inicial, firmada por el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, se menciona haber realizado un análisis integral de las condiciones de las plataformas de servicios y señala la necesidad de realizar una única compra, tal y como se detalla a continuación:

*"(...) habiendo realizado un análisis integral de las condiciones de las cuatro plataformas (análisis efectuado en diversas reuniones con la Áreas y Subáreas involucradas), consideró de atención prioritaria, el desarrollo de iniciativas, para el corto y mediano plazo que permitan mejorar las condiciones de infraestructura y logística en el primer piso del edificio Laureano Echandi, de tal forma que se perciba una mejora de la atención de los usuarios..."*

En ese sentido, también se indicó en la Decisión Inicial:

*"(...) Dado que se carece sentido, que cada plataforma realice la compra individual de activos, se ha dispuesto que sea una sola unidad programática la que proceda a efectuar la adquisición de lo necesario, delegándose en la Dirección de Sistema Centralizado de Recaudación la gestión a realizar..."*

A pesar de lo indicado en la decisión inicial, la Dirección de Inspección ya había tramitado la compra directa 2017CD-000006-1128 para la adquisición de software similar a la que tramitó la Gerencia Financiera, lo cual podría significar que existieron debilidades de planificación y programación de compras en esa Gerencia, contraviniendo la normativa en materia de contratación administrativa.

Sobre el agrupamiento de necesidades la Licda. Marianela Gómez Quesada, Encargada de compras de la Dirección de Inspección Indicó:

*"Tengo un año y dos meses de trabajar en la Dirección Inspección y no se ha realizado la consolidación de compras, o agrupamiento de objetos contractuales. En este momento estamos realizando una compra consolidada ente las Direcciones de Sede de equipo de cómputo, que incluye computadores, portátiles, impresoras, multifuncionales, entre otros".*

En relación con la compra tramitada por la Gerencia Financiera, la Licda. Pamela Sánchez Arias, Encargada de Compras, indicó:

*"No se realizó agrupamiento, pero si indiqué que valoraran podernos adherir a la contratación, creo que lo hice mediante un correo a la Dirección SICERE."*

La falta de agrupamiento de contrataciones de objetos similares no solo ocasiona un desaprovechamiento de recursos por no generarse economías de escala y de procedimiento en las adquisiciones, sino también la realización de tipos de contratación de menor cuantía, en virtud de los límites establecidos.



### 3. SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES ADQUIRIDAS EN LAS CONTRATACIONES EVALUADAS.

Se evidenciaron oportunidades de mejora en la planificación de los recursos necesarios para la implementación de las soluciones contratadas, lo cual es analizado a continuación:

#### 3.1 Prórrogas concedidas al concurso 2017CD-000006-1128.

Esta Auditoría determinó que la Administración concedió 12 prórrogas al plazo de entrega en la compra directa 2017CD-000006-1128 promovida para la adquisición de una solución integral de autoservicio para la gestión de atención al usuario.

En la siguiente tabla se muestra las prórrogas solicitadas por el proveedor soluciones Optimizadas S.A para ambos ítems contratados:

**Tabla No.2**  
**Prórrogas Compra Directa 2017CD-000006-1128**

| Número de prórroga | Ítems asociados | Fecha solicitud de prórroga | Fecha de vencimiento de plazo de entrega | Folios del Expediente |
|--------------------|-----------------|-----------------------------|--|-----------------------|
| 1                  | Ítem 1          | 01/09/2017                  | 18/08/2017                               | 416-417               |
|                    | Ítem 2          | 02/10/2017                  |  |                       |
| 2                  | Ítem 1          | 18/09/2018                  | 1/09/2017                                | 420-421-422           |
| 3                  | Ítem 1          | 01/10/2017                  | 18/09/2017                               | 449-450-451           |
| 4                  | Ítem 2          | 29/09/2017                  | 31/10/2017                               | 455-456-469           |
| 5                  | Ítem 2          | 31/10/2017                  | 30/11/2017                               | 472-474-475-476       |
| 6                  | Ítem 2          | 30/11/2017                  | 15/12/2017                               | 477-482               |
| 7                  | Ítem 2          | 20/12/2017                  | 26/01/2018                               | 484-485               |
| 8                  | Ítem 2          | 31/01/2018                  | 14/02/2018                               | 490-491               |
| 9                  | Ítem 2          | 14/02/2018                  | 28/02/2018                               | 492-493               |
| 10                 | Ítem 2          | 28/02/2018                  | 28/03/2018                               | 495-497               |
| 11                 | Ítem 2          | 2/04/2018                   | 27/04/2018                               | 502-503               |
| 12                 | Ítem 2          | 27/04/2018                  | 30/05/2018(*)                            | 513                   |

(\*) fecha de revisión del Expediente de contratación.

**Fuente:** Expediente de contratación administrativa.

La fecha pactada para la entrega del módulo de sistema para la administración de filas era el 1 de setiembre del 2017, de acuerdo con oficio AGT-CA-153-2017 suscrito por la Licda. Marta Angulo Castro, Jefe Área de Gestión Técnica de la Dirección de Inspección en esa misma fecha, sin embargo, la recepción definitiva de ese ítem se efectuó el 29 de setiembre del 2018, según consta en el oficio AGT-CA-186-2017, firmado por el Ing. Manfred Sanabria Ávila, Jefe Subárea Plataforma de Servicios, el Lic. Jonathan Gómez Víquez, funcionario del CGI Área de Gestión Técnica<sup>1</sup> y la Licda. Marianela Gómez, Encargada de compras Área de Gestión Técnica.

<sup>1</sup> Es conveniente aclarar que si bien es cierto el funcionario Jonathan Gómez Víquez firma como CGI, Área de Gestión Técnica, es relevante señalar que el único CGI formalizado corresponde al de la Gerencia Financiera.



Por su parte, al 30 de mayo del 2018, el ítem 2, correspondiente al “kiosko de autoservicio” no había sido recibido, a pesar de que habían transcurrido más de ocho meses desde que venció el plazo definido en el cartel para su entrega.

De conformidad con el pliego cartelario en el punto 30, “Plazo de entrega”, se indicó:

*“(...) el plazo para la entrega de equipos, software, así como la implementación y puesta en marcha del sistema, es de 30 días hábiles máximo partir del día siguiente de notificado del retiro de la orden de compra o contrato según corresponda.”*

Llama la atención a esta Auditoría que, a pesar de los atrasos expuestos en párrafos anteriores, en folio 000215 del expediente de la contratación 2017CD-000010-1103, promovida por la Gerencia Financiera, la Licda. Marta Angulo Castro, Jefe del Área de Gestión Técnica de la Dirección de Inspección, en oficio sin numeración, indicó lo siguiente:

*“(...) se deja constancia que la empresa Soluciones Optimizadas SOCR S.A, nos brindó el servicio de implementación de un Sistema de Gestión de filas, incluyendo un kiosco, en el mes de septiembre del 2017, según compra directa 2017CD-000006-1128, bienes que fueron recibidos de conformidad, realizándose de manera exitosa la implementación, capacitación, mantenimiento y soporte técnico, sin el cobro de multas o sanciones...”*

### **3.2 Prórrogas concedidas al concurso 2017CD-000010-1103.**

Esta Auditoría identificó dos prórrogas solicitadas por el proveedor adjudicado y concedidas por la Administración, para la entrega de la solución adquirida mediante la contratación directa 2017CD-000010-1103.

En ese sentido, el 24 de enero del 2018, el Sr. José Milgram Cohen, Gerente General de Soluciones Optimizadas SOCR S.A, solicitó prórroga de entrega a la Subárea Gestión Administración y Logística de la Gerencia Financiera, indicando lo siguiente:

*“(...) en virtud de la proximidad del vencimiento del plazo de entrega para la contratación directa referenciada, el cual está estipulado para el 31 de enero, les solicitamos cortésmente que puedan concedernos una prórroga de dicho plazo por 20 días hábiles adicionales para la entrega del objeto de la contratación de referencia (...)*

*Los motivos para solicitar esta ampliación de plazo se basan en que ha habido algunos atrasos, no imputables al proveedor, en relación al levantamiento de requerimientos del sistema de fila a implementar (la reunión para definir dichos requerimientos tuvo lugar el pasado 12 de enero (...))*

*Adicionalmente tenemos pendiente la definición exacta de los speaker o parlantes que brindarán el sonido costado del vestíbulo principal y no se han colocado las tomas eléctricas requeridas para dichos equipos. Y por último al día de hoy no se nos ha brindado el requerido acceso al servidor donde se va instalar el software del Sistema de Filas...”*



Al respecto, mediante oficio DSCR-0035-2018 del 29 de enero del 2018, el Lic. Luis Rivera Cordero, Director de Sistema Centralizado de Recaudación indica a la Licda. Pamela Sánchez Arias, Encargada de Compras de la Subárea Gestión Administrativa y Logística de la Gerencia Financiera, lo siguiente:

*“(...) considerando que se han presentado situaciones imprevistas en el proceso de instalación de los equipos y la implementación de la solución para la gestión de filas, lo cual ha conllevado la coordinación de reuniones y sesiones de trabajo con otras instancias de la institución...”*

Por otra parte, el 26 de febrero del 2018, el Sr. José Milgram Cohen Gerente General de Soluciones Optimizadas SOCR, S.A, solicitó a la Subárea Gestión Administración y Logística de la Gerencia Financiera solicitud de plazo de prórroga de entrega, indicando lo siguiente:

*“Los motivos para solicitar esta ampliación de plazo se basan en que ha habido un atraso, no imputable al proveedor, en relación al acceso al servidor que debe facilitar la dirección de Tecnologías de información para la instalación del software que involucra al Sistema de Gestión de Filas y Menú digital. Ese acceso no fue completado sino hasta el pasado jueves 22 de febrero, fecha a partir de la cual se pudo realizar la instalación y configuración de nuestros sistemas...”*

*Adicionalmente tenemos pendiente la ubicación de los nombres de las computadoras con respecto a la numeración indicada en el mapa y el diseño de la propia rotulación...”*

En ese sentido, mediante oficio DSCR-0091-2018 del 27 de febrero del 2018, el Lic. Luis Rivera Cordero, Director de Sistema Centralizado de Recaudación indica a la Licda. Pamela Sánchez Arias, Encargada de Compras de la Subárea Gestión Administrativa y Logística de la Gerencia Financiera, lo siguiente:

*“(...) considerando que se han presentado situaciones imprevistas en el proceso de instalación de los equipos y la implementación de la solución para la gestión de filas, específicamente con el acceso a los servidores de la Institución, se recomienda autorizar la prórroga, de 10 días hábiles, solicitada por el Contratista y se establezca la **nueva fecha de entrega para el 14 de marzo del 2018...**” (Resaltado corresponde al original)*

### **3.3 Elementos requeridos para la implementación de la solución adquirida a través de la contratación 2017CD-000006-1128.**

Esta Auditoría evidenció la realización de una reunión inicial el 6 de julio del 2017, entre la Administración y el adjudicatario para coordinar la implementación de la solución adquirida, elaborándose un cronograma el cual estableció un período de 7 días para el análisis de requerimientos correspondiente, así como la fecha de finalización para el 18 de agosto del 2017, sin embargo, se comprobó el envío de la solicitud de elementos requeridos posteriormente a esa fecha.

Lo anterior se identificó en el oficio DI-0979-2017 del 23 de agosto del 2017, suscrito por la Licda. Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección, y dirigido al Lic. Alexander Angelini Mora, Jefe de la Subárea de Sistemas Financiero Administrativo, en el cual se indica lo siguiente:



*“(…) Para el kiosko de autoservicio se requiere la configuración de software y equipos, que permitan la prestación de los siguientes servicios:*

1. Citas y Requisitos
2. Pagos electrónicos
3. Proyección de Pensión
4. Comprobante de Derechos
5. Emisión de constancia de últimos 12 aportes
6. Consulta de solicitud de Estudio

*Para los ítems 1, 2 y 3 ya existen los webservices institucionales, sin embargo, para los ítems 4 5 y 6 (subrayados) se requiere el desarrollo de los webservices por parte de la Caja, que le permitan al kiosko de autoservicios realizar las consultas requeridas para su correcto funcionamiento...”*

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con la Administración, la solución debió estar implementada el 18 de agosto del 2017, sin embargo, mediante oficio sin numeración del 1 de setiembre del 2017, el proveedor adjudicado indicó a la Dirección de Inspección lo siguiente:

*“(…) No se han recibido los videos que se van a estar pasando en las pantallas de llamados del Área de plataforma de Servicios.*

*No se tiene la versión final de las imágenes que van a formar los diseños del menú de los kioskos y pantallas del llamado...”*

Al respecto, mediante nota AGT-CA-153-2017, la Licda. Marta Angulo Castro, Jefe del Área de Gestión Técnica de la Dirección de Inspección, el primero de setiembre del 2018 atendió la solicitud del proveedor indicando:

*(…) “se comunica que con base en la justificación expuesta se concede el periodo solicitado...”*

En la “Solicitud de compra” Punto 3, Condiciones particulares, la Administración indicó:

*“La oficina en la Caja Costarricense del Seguro Social, que proporcionará la información adicional necesaria respecto a las especificaciones técnicas será la Dirección Sistema Centralizado de Recaudación.”*

### **3.4 Elementos requeridos para la implementación de la solución adquirida mediante la contratación 2017CD-000010-1103.**

Situación similar ocurrió con la contratación directa 2017CD-000010-1103, en la que con fecha 24 de enero del 2018, la empresa Soluciones Optimizadas S.A, adjudicataria del proceso, solicitó prórroga en el plazo para la entrega fundamentando falta de definición de elementos requeridos para la implementación de la solución adquirida, a saber, ubicación de parlantes y acceso al servidor donde se instalaría el software, aspectos que debieron estar definidos con la oportunidad que permitiera el cumplimiento de lo estipulado en el pliego cartelario. Lo anterior según se cita a continuación:



*“(...) Los motivos para solicitar esta ampliación de plazo se basan en que ha habido algunos atrasos no imputables al proveedor, en relación con el levantamiento de requerimientos del Sistema de Filas a implementar (la reunión de trabajo para definir dichos requerimientos s tuvo lugar el pasado 12 de enero) y días siguientes se fueron refinando requerimientos. Adicionalmente tenemos pendientes la definición de la ubicación exacta de los speakers o parlantes que brindará el sonido al costado del vestíbulo principal, y no se han colocado las tomas eléctricas requeridas para dichos equipos. Y, por último, al día de hoy no se nos ha brindado el requerido acceso al servidor donde se va a instalar el software de Sistema de Filas...”*

En ese sentido, la Licda. Yancy Pamela Sánchez Arias, funcionaria de la Subárea Gestión Administrativa y Logística indicó al Señor José Milgram Cohen, Gerente General de la empresa Soluciones Optimizadas SOCR S.A, lo siguiente:

*“(...) y al evaluar la parte técnica la justificación de su representada otorga la prórroga del plazo de entrega por única vez, con fecha límite de entrega el 28 de febrero del 2018...”*

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en el artículo 8 Decisión Inicial, en los puntos f) y g), lo siguiente:

*“f) Indicación expresa de los recursos humanos y materiales de que dispone o llegará a disponer para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato. En la etapa de definición de especificaciones técnicas, selección y ejecución contractual deberá participar la unidad usuaria de la Administración que formuló el requerimiento.*

*g) La designación de un encargado general del contrato cuando, por la magnitud del negocio o porque así sea conveniente al interés público o institucional, tal designación resulte conveniente para la adecuada ejecución del contrato.*

*El funcionario competente valorará el cumplimiento de los anteriores requisitos, dispondrá la confección de un cronograma con tareas y responsables de su ejecución y velará por el debido cumplimiento del contrato que llegue a realizarse; e informará a la brevedad posible al adjudicatario, cualquier ajuste en los tiempos del cronograma o incumplimiento trascendente de éste, a fin de que se adopten las medidas pertinentes, de lo cual deberá mantener informado en todo momento a la Proveeduría Institucional.”*

La Normas Técnicas para la Gestión y el control en Tecnologías de Información, señalan en el punto 2.5 Administración de recursos financieros, lo siguiente:

*“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.”*

Sobre la planeación de los elementos requeridos para la implementación en la Contratación Directa 2017CD-000006-1128, el Ing. Jonathan Gómez Víquez, informático de la dirección de Inspección indicó:



*“En relación a Ítem 2. No se pensó que se iba a complicar, se creyó que iba a ser más sencillo como la plataforma de SICERE Virtual, que era solo de solicitar permisos.”*

En ese sentido, la Licda. Marianela Gómez Quesada, Encargada de Compras de la Dirección de Inspección, indicó sobre la planificación de la implementación lo siguiente:

*“(…) Las razones del atraso obedecen debido a múltiples coordinaciones con la DTIC. Aún no está a satisfacción. La Administración ha tenido que ir haciendo ajustes y se depende de la DTIC, no es solo atrasos del proveedor.”*

Con respecto a las prórrogas concedidas al proveedor en la adquisición efectuada a nivel de la Gerencia, la Licda. Pamela Sánchez Arias, Encargada de Compras, indicó:

*“...Se solicitaron prórrogas por parte del proveedor pero yo las trasladé a la parte técnica para su valoración...”*

La situación descrita ocasionó que no se dispusiera de los insumos para la implantación de la solución en el momento que se requería, afectando los objetivos que buscaba la contratación ejecutada en el tiempo establecido.

Adicionalmente, la tardanza en efectuar las recepciones definitivas, así como la correspondiente gestión del pago, ocasiona que la Institución podría estar cancelando sumas mayores a lo estimado, en virtud del diferencial cambiario.

#### **4. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE ENTREGA ESTIPULADO EN AMBAS CONTRATACIONES.**

Se determinó que en ambos procesos de contratación se incumplió el plazo de entrega estipulado en el pliego cartelario. Asimismo, esta Auditoría determinó que la Administración no estableció dentro de las condiciones, sanciones por atrasos en los plazos de entrega de los objetos contratados en los dos concursos promovidos.

A continuación, se presenta el detalle para cada una de las compras tramitadas:

##### **4.1 Contratación 2017CD-000006-1128.**

El plazo estipulado para la entrega del objeto contractual se estableció en 30 días a partir de la notificación del retiro de la orden de compra, sin embargo, el ítem uno fue recibido el 29 de setiembre del 2017 y el ítem 2, al 10 de julio del 2018, nueve meses después, aún no había sido recibido.

El cartel en el apartado Condiciones Generales en el punto 30, “Del Plazo de Entrega”, señaló:

*“El plazo de entrega de equipos, software, así como la implementación y puesta en marcha del sistema, es de **30 días hábiles** máximo partir del día siguiente de notificado del retiro de orden de compra...” (Destacado corresponde al original).*



#### 4.2 Contratación 2017CD-000010-1103.

Esta contratación definió para la para la entrega del objeto contractual un plazo de 30 días a partir de la notificación del retiro de la orden de compra, la cual fue comunicada el 6 de diciembre del 2017, por lo que debió recibirse lo adquirido el 31 de enero del 2018. Sin embargo, la recepción definitiva se otorgó el 7 de mayo del 2018, es decir, más de tres meses después de lo establecido.

En el apartado 3. Condiciones Particulares, específicamente en el punto 6, Plazo de Entrega, se señaló:

*“El oferente debe indicar el plazo de entrega de los equipos ofrecidos en cual no debe superar los 30 días hábiles a partir de la entrega de la orden de compra correspondiente.”*

Por otra parte, conviene señalar que, de acuerdo con las actas respectivas consignadas en el expediente, la recepción provisional fue realizada el 14 de marzo del 2018, sin embargo, la recepción definitiva se efectuó el 7 de mayo del 2018, incumpliendo lo indicado en el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa en torno al plazo definido entre ambos tipos de recepción.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa señala sobre el cartel, en el artículo 51, lo siguiente:

*“El cartel, constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento.”*

Ese mismo cuerpo normativo, indica en cuando a la recepción definitiva en el artículo 203, lo siguiente:

*“(…) La recepción definitiva del objeto será extendida dentro del mes siguiente a la recepción provisional o dentro del plazo establecido en el cartel o bien, vencido el plazo para corregir defectos (...)*

*Para ello se levantará un acta en que quede constancia clara de la forma en que se ejecutó el contrato, indicando al menos, tiempo de ejecución y las prórrogas concedidas, cuando fuera pertinente, forma en que se cumplieron las obligaciones, garantías ejecutadas o penalidades impuestas, ajuste a las muestras aportadas...”*

En cuanto a los atrasos en la implementación de la solución adquirida mediante la contratación 2017CD-000006-1128, el Ing. Jonathan Gómez Víquez, funcionario informático de la Dirección de Inspección señaló:

*“Sí efectivamente, sobre todo en el quiosco de Autoservicio, ítem 2 en el cartel constan las cartas de prórroga que solicitó la empresa para ello.*

*Las razones son varias:*

*El quiosco tenían que traerlo de otro país.*



*En el Kiosco de autoservicio se desea poner a disposición del asegurado varios que tiene la CCSS, como son la orden patronal, estudio de la últimas 12 cuotas, proyección de pensiones y estado de las solicitudes de estudio, para esto servicios se tuvo que desarrollar varios Web Service uno de ellos se desarrolló por parte de nosotros "estado de solicitud", pero para los demás se tuvo que pedir permiso a Dirección de Pensiones y Dirección SICERE para utilizar esos servicios en el Kiosco de autoservicio y eso tomó tiempo, todo consta en el expediente.*

*Luego los compañeros de Sistemas (AIS) de la DTIC, debieron desarrollar un "Web Service" para el consumo de esos servicios. Se coordinó con el Ing. Sergio Paz."*

Sobre el cumplimiento del plazo en la contratación 2017CD-000006-1128, la Licda. Gómez Quesada, Encargada de Compras de la Dirección de Inspección indicó:

*"Sí hubo atrasos. Sobre todo, en el ítem 2 que a la fecha no se ha recibido ni provisional ni definitivamente. Las razones del atraso obedecen debido a múltiples coordinaciones con la DTIC. Aún no está a satisfacción. La Administración ha tenido que ir haciendo ajustes y se depende de la DTIC, no es solo atrasos del proveedor."*

Adicionalmente, mencionó sobre la inclusión de la cláusula de multas en el pliego cartelario lo siguiente:

*"Sí, las que se encuentran en la Condiciones Generales que son parte integral del cartel, sin embargo, específicas para esta adquisición no se indicaron. Se consideró que eran suficientes las condiciones generales."*

Con respecto al plazo de entrega en la adquisición efectuada a nivel de la Gerencia, la Licda. Pamela Sánchez Arias, Encargada de Compras, indicó:

*"...Se solicitaron prórrogas por parte del proveedor, pero yo las trasladé a la parte técnica para su valoración..."*

Los atrasos en la entrega de los productos solicitados en la contratación no solo incumplen lo pactado en el pliego cartelario, sino que exponen a la Administración a no disponer de la solución requerida para la mejora en la gestión de plataformas de servicios, así como riesgos asociados a la disponibilidad de recurso humano dedicado a la planificación y ejecución de la implementación de las soluciones adquiridas, por un tiempo mayor al dispuesto para tales efectos.

Por otra parte, podrían otorgarse concesiones en los plazos de entrega a un proveedor, afectando la oportunidad en la satisfacción de la necesidad planteada.

## **5. PARTICIPACIÓN DEL CENTRO DE GESTIÓN INFORMÁTICA GERENCIAL Y LA DIRECCIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES EN EL DESARROLLO DE LAS CONTRATACIONES EVALUADAS.**

De la revisión efectuada, esta Auditoría determinó que no hubo participación del Centro de Gestión Informática Gerencial y de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, en alineamiento



de lo establecido en la normativa institucional, para el cumplimiento de al menos las siguientes actividades:

- Asesoría técnica.
- Análisis de viabilidad y factibilidad del proceso.
- Elaboración de los términos de referencia para la adquisición de la solución (Hardware y Software).
- Autorización de la DTIC.
- Implementación de la solución.
- Emisión de la recomendación técnica.
- Comunicación de la implementación de la solución.

En ese sentido, en la Decisión de Inicio de la compra 2017CD-000010-1103, en el apartado “Previsión de Verificación”, se señaló:

*“(...) y la verificación técnica está a cargo de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.”*

Al respecto, esta Auditoría constató la participación del Ing. Sergio Paz Morales, funcionario de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, únicamente en la recomendación técnica emitida para la adjudicación del procedimiento mencionado, la cual fue otorgada mediante oficio DSCR-0511-2011 del 28 de noviembre del 2017.

El Modelo de Organización de Centros de Gestión Informática, señala, en torno al nivel de responsabilidad de los centros de Gestión Informático Gerenciales, lo siguiente:

*“Es responsable de mantener en óptimo funcionamiento las bases de datos, la administración de la información y de proyectos estratégicos, de asesorar técnicamente a las diferentes unidades de trabajo en su ámbito de acción...”*

Asimismo, dentro de las actividades sustantiva de estos Centros de Gestión Informática Gerenciales se encuentran:

*“(...) Determinar la viabilidad y factibilidad de automatización de los procesos operativos, mediante la elaboración de los estudios técnicos pertinentes, con el objeto de determinar la conveniencia de adquisición o contratación de recursos informáticos.”*

*“Diseñar e implementar, previa autorización de la Dirección de Tecnologías de Información y comunicaciones, sistemas de información y aplicaciones automatizadas, en su ámbito de acción. De acuerdo con las políticas, normas y estándares vigentes, con la finalidad de agilizar los procesos operativos.”*

*“Elaborar conjuntamente con los usuarios los términos de referencia para la adquisición y contratación de hardware, el desarrollo de sistemas de información y las aplicaciones, con base*



*en la normativa y manual de estándares vigente, con el fin de promover la comunicación y la integración de los sistemas informáticos. “*

*“Emitir recomendaciones técnicas en los procedimientos de contratación administrativa de las tecnologías de información y comunicaciones, de acuerdo con los estándares institucionales, las políticas de compra y la normativa vigente, con el objetivo de lograr la integración y la operación efectiva de los procesos de trabajo.”*

*“Comunicar el desarrollo e implementación de los sistemas y las aplicaciones a la Dirección de Tecnologías de Información y comunicaciones, con fundamento en la normativa vigente, con el objetivo de que estos se incorporen al Registro Institucional de aplicaciones.”*

Las Normas Institucionales en Tecnologías de Información y Comunicaciones señalan en el punto 2.1.6, lo siguiente:

*“Los Centros de Gestión de Informática (CGI) son responsables de impulsar e implementar en forma efectiva las soluciones en tecnologías de información y comunicaciones en el ámbito gerencial, regional y local, con base en las necesidades de los usuarios, de la organización y las posibilidades financieras de la Institución, según se establece en el documento Modelos de Organización de los Centros de Gestión Informática.”*

De forma complementaria, en el punto 3. Implementación de Tecnologías de Información y Comunicaciones, se indica en el inciso 3.1.1 lo siguiente:

*“Todas las unidades de trabajo de la CCSS deben implementar y mantener las TIC requeridas, en concordancia con el Plan Estratégico en Tecnologías de Información, el Modelo de Arquitectura de Información e Infraestructura Tecnológica. Por lo tanto, para la implementación y mantenimiento debe:*

- *Solicitar asesoría a la unidad de TIC correspondiente, para un desarrollo coordinado y armónico de los proyectos de TIC. La unidad de TIC escalará los niveles de asesoría si así lo requiere.*
- *Analizar alternativas de solución de acuerdo con criterios técnicos, económicos, operativos y jurídicos, y lineamientos previamente establecidos.*
- *Realizar evaluaciones de riesgo de los proyectos y formular y ejecutar estrategias de implementación, que incluyan todas las medidas para administrar los mismos, de forma tal que se minimice la posibilidad de que no se satisfagan los requerimientos o no se cumpla con los términos de tiempo y costo preestablecidos.*
- *Promover la independencia tecnológica de los proveedores de hardware, software, instalaciones y servicios...”*

En ese cuerpo normativo también se indica en el punto 3.1.2, lo siguiente:



*“Los proyectos de TIC pueden ser ejecutados tanto por la Subgerencia de Tecnologías de Información y Comunicaciones, como por el resto de unidades de trabajo de la institución, para lo cual deben contar con el apoyo del personal experto en el área de TIC a desarrollar y coordinar lo correspondiente con la Subgerencia de Tecnologías de Información y Comunicaciones, según sea la especialidad de la siguiente forma:*

- *En cuanto a adquisición, desarrollo o modificación de sistemas computarizados de información, con el Área de Ingeniería de Sistemas (AIS), atendiendo lo establecido en el punto 3.2 de este documento.*
- *En cuanto a redes de datos de comunicación, red de radiocomunicación y redes de telefonía, con el Área de Comunicaciones y Redes Informáticas (ACRI).*
- *En cuanto a la adquisición de equipo de cómputo, con el Área de Soporte Técnico (AST).*
  - *En cuanto a la adquisición de soluciones relacionadas con seguridad, continuidad del negocio y calidad informática, con el Área de Seguridad y Calidad Informática (ASCI).*
- *En cuanto a la adquisición de servidores para la operación de aplicaciones institucionales, con el Área de Soporte Técnico.*

Con relación a la participación del Centro de Gestión Informática Gerencial, el Ing. Jonathan Gómez Víquez, informático de la Dirección de Inspección, señaló:

*“No participó en esta compra, no se envió en ningún momento información a CGI.”*

Asimismo, sobre la participación de la Dirección de Tecnologías de Información y comunicaciones, el Ing. Gómez Víquez indicó:

*“El Ing. Sergio Paz participó en el desarrollo de los Web Services, únicamente y también Alexander Angelini en solicitud de los casos para otro Web Service. Nadie más de la DTIC participó, tampoco participaron en etapas previas o durante el trámite de la contratación.”*

Adicionalmente, la Licda. Gómez Quesada, Encargada de Compras de la Dirección de Inspección, señaló sobre las razones por las que no participó el CGI Gerencial, lo siguiente:

*“No participó el CGI gerencial, debido a que se participó a los informáticos de la Dirección de Inspección.”*

Con respecto a la participación del CGI gerencial y la DTIC en la adquisición No. 2017CD-000010-1103, la Licda. Pamela Sánchez Arias, Encargada de Compras, indicó:

*“...De acuerdo con el expediente de contratación no participó, pero desconozco si hubo comunicación entre las partes involucradas (...)*



*De acuerdo con el expediente, la DTIC participó en la recomendación técnica, desconozco si participó en otras etapas...”*

La situación descrita ocasionó que no se dispusiera de recursos expertos dentro de la misma Gerencia y del Ente Rector en materia de TIC, desaprovechando la asesoría que pudieron brindar esas unidades especializadas a fin de que las soluciones adquiridas estuvieran conformes los estándares institucionales, con el propósito de garantizar un crecimiento integrado de las TIC, además de hacer un mejor aprovechamiento de la inversión.

## 6. SOBRE LA VALORACIÓN INTEGRAL DE NECESIDADES EN LAS LICENCIAS REQUERIDAS.

Esta Auditoría determinó que no se llevó a cabo una valoración integral de las necesidades de licencias a adquirir para la solución de gestión de plataformas de servicio, a fin de determinar la cantidad y condiciones requeridas en la Gerencia Financiera lo cual conllevó a la tramitación de dos procesos de adquisición en el segundo semestre del 2017, con un objeto contractual similar.

Lo anterior adquiere relevancia si se considera que en folio 000362 del expediente conformado para la Contratación Directa 2017CD-000010-1103, se incluyó un certificado de la empresa Soluciones Optimizadas, firmado por el Sr. Joey Milgran, Gerente General, el cual indica:

*“(...) Como constancia de poseer una licencia para el uso del Sistema de Administración de Filas Qwizard, **habilitada sin restricciones para Plataforma de Servicio de la Gerencia financiera...**”  
(Resaltado no corresponde al original)*

Al respecto, el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, señala como uno de los objetivos de control interno, el 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:*

*Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal...”*

En ese sentido, en la decisión inicial del concurso promovido por la Gerencia Financiero, firmada por el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, señaló lo siguiente:

*“(...) habiendo realizado un análisis integral de las condiciones de las cuatro plataformas (análisis efectuado en diversas reuniones con la Áreas y Subáreas involucradas), consideró de atención prioritaria, el desarrollo de iniciativas, para el corto y mediano plazo que permitan mejorar las condiciones de infraestructura y logística en el primer piso del edificio Laureano Echandi, de tal forma que se perciba una mejora de la atención de los usuarios...”*

Así mismo, también se indicó en la Decisión Inicial mencionada:



*“(…) Dado que se carece sentido, que cada plataforma realice la compra individual de activos, se ha dispuesto que sea una sola unidad programática la que proceda a efectuar la adquisición de lo necesario, delegándose en la Dirección de Sistema Centralizado de Recaudación la gestión a realizar...”*

En cuanto a la valoración integral de la cantidad de licencias que requería la Dirección de Inspección, el Ing. Jonathan Gómez Víquez, informático de esa Unidad, señaló:

*“El sistema tiene una licencia propia por cada servidor de aplicación, entonces diría que si para utilización de la Dirección porque es un servidor que estamos utilizando, el contrato indica que es una licencia por servidor.”*

Respecto de lo que corresponde a la Compra 2017CD-000010-1103, la Licda. Pamela Sánchez Arias, Encargada de Compras indicó:

*“...Si indiqué que valoraran podernos adherir a la contratación. Creo que lo hice mediante un correo a la Dirección SICERE...”*

La situación descrita pudo ocasionar que se requiriera una menor cantidad de licencias en la Gerencia Financiera para satisfacer las necesidades planteadas en ambos procedimientos, aspecto que no propicia un aprovechamiento de los recursos.

## **7. SOBRE LA CONFORMACION DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN.**

En la revisión efectuada a los expedientes de las dos contrataciones realizadas para la adquisición de software de gestión de filas, se identificaron oportunidades de mejora en la conformación de los expedientes de contratación.

- Contratación 2017CD-000006-1128. En este proceso se evidenció:
  - Folios repetidos: Oficio AGT-CA-153-2017, folios 422 y 423, solicitud de plazo de prórroga por parte de la empresa Soluciones Optimizadas: Folios 472 y 474.
  - No coincide el orden de las actuaciones en el expediente con las fechas de los documentos: folios 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519.
  
- Contratación 2017CD-000010-1103. Se comprobó:
  - Inclusión de los folios del 355 al 360, fechados de marzo del 2018, posterior al plazo definido en el artículo 11 de la Ley de Contratación Administrativa.
  - No coincide el orden de las actuaciones en el expediente con las fechas de los documentos: folios 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360.

El Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa indica en su artículo 11, 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.”*

Sobre la incorporación tardía de los documentos al expediente de contratación, la Licda. Marianela Gómez Quesada, Encargada de Compras de la Dirección de Inspección, efectuó anotaciones en los folios indicando que los documentos fueron recibidos en momentos diferentes a la fecha en que se realizaron las actuaciones.

Para ejemplificar lo anterior, se indica en el folio 507, correspondiente al oficio DI-0238.2018 del 7 de marzo del 2018, la Licda. Gómez Quesada indicó:

*“Asimismo aclaro que el archivo fue debidamente remitido o recibido el día 24 de abril del 2018...”*

Sobre las debilidades en la conformación del expediente de la contratación directa 2017CD-000006-1128, la Licda. Gómez Quesada, Encargada de Compras de la dirección de Inspección señaló:

*“Procuró ser ordenada y llevar el expediente actualizado, pudo pasarme que por error involuntario incluí algún folio repetido. También ocurre que la documentación no me llega en el orden cronológico en que se dan las actuaciones.”*

En ese sentido, la Licda. Pamela Sánchez Arias, Encargada de Compras de la Gerencia Financiera indicó sobre las debilidades del expediente de contratación 2017CD-000010-1103, lo siguiente:

*“Efectivamente si se presentaron situaciones como las que Usted indica, entre los factores que afectaron es que algunos de los documentos se realizaron en otra unidad como por ejemplo los documentos que emitía la Dirección SICERE como el acta de recepción ya que se entrega días posteriores a su emisión.”*

No disponer de un expediente actualizado, ordenado y completo dificulta la gestión de la contratación entre otras razones, en la ubicación de documentos y la oportunidad en la ejecución los procesos de adquisición de bienes y servicios conforme lo establecido en el cartel, ocasionando el incumplimiento a la normativa aplicable. Asimismo, podría no disponerse de la información para adoptar oportunamente decisiones sobre el procedimiento.



La conformación de un expediente foliado, de acuerdo con la normativa de contratación administrativa, minimiza la posibilidad de cometer errores de trámites y propicia el proceso de rendición de cuentas, garantizando transparencia y seguridad jurídica a los participantes del procedimiento de compra.

## **CONCLUSIONES**

Esta Auditoría en el desarrollo del presente estudio referente a los procesos de adquisición de solución tecnológica para la gestión de plataformas de servicio, evidenció oportunidades de mejora para la Administración con el propósito de garantizar un uso adecuado de los bienes adquiridos, así como minimizar la presencia los riesgos identificados en compras similares que se realicen a futuro.

En primera instancia, se comprobó la ausencia de estudios de factibilidad para efectuar la valoración de alternativas de disponer de la solución de gestión de plataforma de clientes de la gerencia, así como determinar la viabilidad técnica, operativa, financiera de la opción seleccionada.

En se orden de ideas, se evidenció la falta de agrupamiento de necesidades dentro de la Gerencia Financiera provocando la realización de dos procedimientos de contratación para objetos similares, en detrimento de las economías de escala y de proceso, lo cual podría significar que existieron debilidades de planificación y programación de compras en esa Gerencia, contraviniendo la normativa en materia de contratación administrativa.

Así mismo, no se efectuó una valoración integral de las necesidades de licencias a adquirir para la solución de gestión plataforma de clientes, a fin de determinar la cantidad y condiciones requeridas para las diferentes plataformas de servicio a usuarios en la Gerencia Financiera, lo cual pudo provocar un desaprovechamiento de recursos, ocasionando además un incumplimiento a la normativa aplicable.

Por otra parte, se determinó la falta de participación del Centro de Gestión Informático Gerencial en tareas sustantivas asignadas que hubieran contribuido en la prevención de las debilidades identificadas en el presente informe, así como una limitada intervención de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

En ese sentido, se careció de un estudio integral de necesidades de automatización de los servicios prestados en las plataformas de servicios que permitiera identificar de forma integral la cantidad de licencias requeridas.

Adicionalmente, se identificaron riesgos asociados con la ejecución de la contratación, lo cual se evidenció en prórrogas otorgadas en los dos procesos, así como incumplimiento en los plazos de entrega, exponiendo la calidad de atención de los servicios de las plataformas de atención de clientes.

Aunado a lo anterior, es preciso mejorar aspectos de conformación de expedientes conforme la normativa, debido a la identificación de documentos incorporados tardíamente, sin conservar la cronología de las actuaciones, así como folios repetidos o actuaciones no incorporadas en esos legajos.

Por otro lado, resulta significativo se orienten esfuerzos para generar una adecuada planificación de la adquisición de soluciones tecnológicas, a fin de que se dispongan de los elementos necesarios para su



implementación, sin ocasionar retrasos en la satisfacción de las necesidades para la cual se tramitó el procedimiento de adquisición.

Finalmente, es necesario indicar que si bien el desarrollo de compras puede apoyarse en comisiones o criterios de funcionarios adscritos a las unidades, debe considerarse las competencias que tanto por perfil de puesto, como lo estipulado en la normativa aplicable, definen sobre las tareas encargadas al personal, debiendo éste asumir la responsabilidad en la materia que le corresponde en aras de garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones según lo indica la Ley General de Control Interno.

En virtud de lo anterior, esta Auditoría propone una serie de recomendaciones a la administración activa, con el fin de solventar las oportunidades de mejora identificadas en la presente evaluación.

## **RECOMENDACIONES**

### **AL LIC. RONALD LACAYO MONGE, EN SU CALIDAD DE GERENTE ADMINISTRATIVO A CARGO DE LA GERENCIA FINANCIERA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.**

1. De acuerdo con lo evidenciado en el presente estudio, en coordinación con la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, valorar la integración de un equipo de trabajo que revise las oportunidades de mejora identificadas en el presente informe con respecto a la contratación de soluciones tecnológicas para la gestión de plataforma de servicios. Para ello deberá considerarse al menos, los siguientes aspectos:
  - a) Estudio de factibilidad
  - b) Estudio integral de necesidades
  - c) Planificación de la implementación
  - d) Normativa técnica
  - e) Normativa de contratación administrativa

Lo anterior con el fin de determinar las causas por las que se presentaron las debilidades señaladas en aras de definir un plan que contenga las medidas de acción inmediatas que conforme derecho corresponda, y de esta forma evitar la materialización de las situaciones descritas en otros procedimientos de contratación que se realicen a futuro.

Esa Gerencia deberá establecer los mecanismos de control y seguimiento necesarios para asegurar el cumplimiento de cada medida definida en el plan mencionado.

Para acreditar el cumplimiento de esta oportunidad de mejora, deberá remitirse a este Órgano de Fiscalización, en un plazo de dos meses, a partir del recibo del presente informe, la documentación que respalde el análisis efectuado, así como las medidas de acción ejecutadas al respecto y los mecanismos de control y seguimiento implementados para garantizar su cumplimiento.

2. Generar una directriz dirigida a las unidades adscritas a esa Gerencia, en donde se establezca la obligatoriedad de cumplir con la normativa institucional referente a la participación del Centro de Gestión Informática Gerencial y la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones en



contrataciones de soluciones tecnológicas a fin de evitar la materialización de los riesgos identificados en el Apartado de Hallazgos del presente informe.

Asimismo, deberá considerarse en la definición de esa directriz, los resultados obtenidos en el plan desarrollado en cumplimiento de la recomendación uno del presente informe. Lo anterior con el fin de garantizar la atención de los objetivos planteados en las contrataciones ejecutadas en torno a tecnologías de información y comunicaciones, así como garantizar el aprovechamiento de la inversión efectuada.

Para acreditar el cumplimiento de esta oportunidad de mejora, deberá remitirse a esta Auditoría en un plazo de tres meses a partir del recibo del presente informe, la directriz oficializada por esa Gerencia, así como su correspondiente divulgación e instrucción para su aplicación.

3. Definir una estrategia de capacitación y asesoría a las diferentes instancias de esa Gerencia con el fin de comunicar y orientar a los funcionarios sobre las lecciones aprendidas en el desarrollo de las contrataciones evaluadas en el presente informe, destacando sobre las funciones y actividades que deben considerarse en el cumplimiento del rol de Administrador y/o Encargado de Contrato.

Para acreditar el cumplimiento de esta oportunidad de mejora, deberá remitirse a este Órgano de Fiscalización, en un plazo de dos meses a partir del recibo del presente informe, la estrategia de capacitación y asesoría definida.

### **COMENTARIO DEL INFORME**

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, se procedió a comentar los resultados del informe el día 19 de julio del 2018, con la Licda. Pilar San Silvestre San Martín, Asesora de la Gerencia Financiera, sin efectuar observaciones.

### **ÁREA TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES**

Licda. Idannia Mata Serrano  
**ASISTENTE DE AUDITORÍA**

Lic. Rafael A. Herrera Mora  
**JEFE DE ÁREA**

OSC/RHM/IMS/trg