

**MS-AI-810-2024**

13 de noviembre de 2024.

Ing. Allan Mora Vargas

Viceministro

Despacho del Viceministerio de Salud

ASUNTO: REMISIÓN DEL INFORME MS-AI-809-2024.

Estimado señor:

Me permito remitirle el informe MS-AI-809-2024, preparado por la Unidad de Auditoría Administrativa Financiera, el cual contiene los resultados finales de la Auditoría del Proyecto de la telefonía IP en el Ministerio de Salud.

Con el propósito de fortalecer el sistema de control interno, considera esta Auditoría que la Institución debe fortalecer la gestión de los proyectos de inversión pública en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que se ejecutan, en apego al marco normativo y técnico establecido por el Sistema de Inversión Pública del MIDEPLAN, se fortalezcan a su vez, los controles y la supervisión oportuna en los procesos de contratación, refrendo interno y ejecución presupuestaria para lo estos proyectos.

Propiamente en el proyecto de la Telefonía IP, por la etapa en la que se encuentra este, se considera oportuno realizar las evaluaciones pertinentes a fin de establecer las acciones que permitan garantizar el impacto deseado así como la sostenibilidad en el tiempo de la nueva tecnología introducida, en apego a los principios de economía y eficiencia.

Sobre el seguimiento de recomendaciones se debe tener presente lo señalado en la Ley N° 8292, denominada Ley General de Control Interno, específicamente en los artículos 36, 38 y 39 así como en la resolución de la Contraloría General de la República R-DC-64-2014 "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público" que señala en la norma "206. Seguimiento." lo siguiente:

"02. La Administración es responsable tanto de la acción correctiva como de implementar y dar seguimiento a las disposiciones y recomendaciones de manera oportuna y efectiva, por lo que deberá establecer políticas, procedimientos y sistemas para comprobar las acciones llevadas a cabo para asegurar el correcto y oportuno cumplimiento. Las auditorías internas deberán verificar

Auditoría Interna

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 4003 5650



el cumplimiento de las disposiciones o recomendaciones que otras organizaciones de auditoría hayan dirigido a la entidad u órgano de su competencia institucional.”

Por lo anterior, se le recuerda que cuenta con 10 días hábiles a partir del recibido de este informe, para elaborar el 'Plan de Acción' sobre la implementación de las recomendaciones y remitirlo a través del Sistema a esta Dirección para su aprobación.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

Licda. Bernardita Irola Bonilla MSc.

AUDITORA INTERNA

EBM/LMH/BIB/cmg

C:

Dra. Mary Munive Angermüller, Vicepresidente de la República y Ministra de Salud

MBA. Jorge Araya Madrigal, Director División Administrativa.

Lic. Edgar Morales González, Director del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación.

MBA. Vanessa Arroyo Chavarría, Jefatura de la Unidad Bienes y Servicios.

Ing. Jonathan Gómez Benavides, Jefatura de la Unidad de Infraestructura Tecnológica – DTIC.



INFORME MS-AI-809-2024

Auditoría sobre el proyecto de la telefonía IP en el Ministerio de Salud

Tabla de Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	6
1.1.	Origen de la auditoría.....	6
1.2.	Objetivo general	6
1.3.	Alcance de la Auditoría.....	6
1.4.	Normativa técnica aplicable	6
1.5.	Ley de Control Interno	6
1.6.	Comunicación de resultados.....	7
2.	RESULTADOS	9
2.1.	Contrataciones para el proyecto IP.....	9
2.2.	Preinversión del proyecto.....	13
2.3.	Utilización del servicio IsMySpeers	15
2.4.	Precio unitario del licenciamiento.....	17
3.	CONCLUSIONES	21
4.	RECOMENDACIONES	22
5.	ANEXOS.....	25



INFORME MS-AI-809-2024

AUDITORÍA SOBRE EL PROYECTO DE LA TELEFONÍA IP EN EL MINISTERIO DE SALUD

RESUMEN EJECUTIVO

La auditoría de carácter especial se llevó a cabo con el propósito de verificar si el proyecto de la telefonía IP implementado en el Ministerio de Salud cumple con las necesidades de los usuarios y la normativa vigente, en procura de fortalecer las operaciones que realiza el Ministerio de Salud en sus tres niveles de gestión.

La calidad de la comunicación que la institución tiene con los usuarios es fundamental para ejecutar su responsabilidad rectora de dirigir y conducir a los actores sociales en el desarrollo de acciones que protejan y mejoren el estado de salud de la población costarricense.

Para esto, es fundamental que la comunicación generada se instrumentalice a través de canales útiles, que permitan el flujo de esta de manera ágil, oportuna y segura a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución y en estricto apego a los principios de economía y eficiencia de los recursos públicos invertidos.

De la revisión al proyecto para la implementación de la telefonía IP en el Ministerio de Salud, se determinó que éste no fue inscrito en el Banco de Proyectos de MIDEPLAN ni contó con la preinversión suficiente, lo que llevó a que el proyecto se implementara sin tenerse los elementos de factibilidad y viabilidad requeridos, alcance y tamaño.

En cuanto al abastecimiento de los insumos, la cantidad de licencias adquiridas para el primer año fue superior al requerido, el costo unitario de éstas fue un 66% menor al planificado y no todos los insumos del proyecto se contaron de manera oportuna al momento de iniciar la operación de este. Además, se determinó una subejecución del presupuesto del primer año de alrededor de 145 millones de colones, y presupuestando la administración un 5% más para el segundo año del contrato.

En cuanto a la etapa post-inversión del proyecto, se determinó que no se ha rediseñado y documentado de manera formal el proceso adoptado con la nueva tecnología, en el cual se contemple las actividades y los responsables, así como los controles, seguimientos y supervisión respectiva al proceso.

Adicionalmente al aplicar una encuesta a los usuarios de la herramienta IsMySpeers, se determinó que cerca de una cuarta parte de los funcionarios que se les asignó la licencia no la utilizan, debido a que no necesitan la herramienta, no cuentan con los insumos requeridos para que esta opere de manera oportuna o porque se presentan problemas técnicos con la herramienta.

Para contribuir con el fortalecimiento del Sistema de Control Interno respecto con lo encontrado, se emiten recomendaciones al Viceministro de Salud para que se realicen las evaluaciones respectivas a la etapa de post - inversión del proyecto y se tomen las medidas correspondientes, se elabore y oficialicen los procedimientos del proceso de telefonía IP en la institución, al Director de la División Administrativa para que establezca actividades de control y supervisión respecto a la revisión de los contratos que realiza la Comisión de Contratos y Convenios que Contempla Erogaciones de Recursos Financieros (CIACCERF),

Auditoría Interna

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 4003 5650



se analice la viabilidad jurídica de ajustar el contrato emitido para la contratación del licenciamiento IP y se establezcan actividades de control para evaluar la ejecución presupuestaria de las contrataciones bajo la modalidad de reserva abierta. Se recomienda, además, al Director del Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicación para que realice un diagnóstico de los insumos del proyecto, se coordine la elaboración de una guía metodológica de proyectos y se coordine con las instancias que correspondan la baja de licencias a personas que ya no se encuentran en la institución. Adicionalmente se recomienda a la Jefatura de la Unidad de Bienes y Servicios para que establezca actividades de control y supervisión que garanticen la correlación de los precios unitarios en los diferentes apartados del SICOP.



1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen de la auditoría

Este informe se origina en cumplimiento al Plan Anual del Trabajo de Auditoría para el periodo 2024, el cual corresponde a la determinación del universo auditable y valoración de los riesgos institucionales.

1.2. Objetivo general

Verificar si el proyecto de la telefonía IP cumple con las necesidades de los usuarios y la normativa vigente.

1.3. Alcance de la Auditoría

Alcance y período objeto de examen

El período auditado comprende las acciones realizadas por la Administración en la adquisición de la solución de telefonía IP para los tres niveles de gestión, cubriendo lo actuado para las fases de preinversión, inversión y operación del proyecto, desde el 19 de abril del 2022 (Con la presentación de la decisión inicial de la contratación '2022LN-000002-0013600001 Reserva abierta para adquirir licenciamiento para la telefonía IP') en el Ministerio de Salud, hasta el 31 de diciembre del 2023 con la validación de la eficiencia y eficacia de la plataforma para los usuarios de la institución, ampliándose este periodo cuando se consideró necesario.

Se realizaron sesiones de trabajo y consultas formales al Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicación (DTIC) respecto a las fases del ciclo de vida del proyecto de la Telefonía IP, se analizaron las contrataciones relacionadas directamente desde el SICOP realizando también sesiones de trabajo con la División Administrativa (DA) y la Dirección Financiera Bienes y Servicios (DFBS) respecto al rol de la Comisión Interna de Aprobación de Contratos y Convenios que Contemplan Erogaciones de Recursos Financieros (CIACCERF), para las contrataciones llevadas a cabo. Adicionalmente para determinar la satisfacción del servicio y el uso eficiente de la solución, se aplicó una encuesta a una muestra aleatoria de 69 funcionarios de los 3 niveles de gestión del Ministerio.

1.4. Normativa técnica aplicable

La auditoría se efectuó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, las "Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público" (R-DC-119-2009), las 'Normas Generales de Auditoría para el Sector Público' (R-DC-064-2014) y los procedimientos internos de esta Dirección.

1.5. Ley de Control Interno

Las recomendaciones contenidas en este informe están sujetas a las disposiciones del artículo 36 de la Ley General de Control Interno, que establece un plazo improrrogable de **10 días hábiles**, contados a partir del recibido de este informe, para ordenar la implementación de las recomendaciones, si discrepa



de ellas, elevar la objeción y soluciones alternas al Despacho Ministerial en el plazo establecido en el artículo 38 de la Ley en cita, con copia a la Auditoría Interna, para la respectiva valoración.

De ordenar el jerarca soluciones distintas de las recomendadas, esta Auditoría Interna tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponer por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicar que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

Por lo anterior, se le agradece comunicar a esta Auditoría Interna, dentro del plazo señalado, la decisión que se tome con respecto a las recomendaciones que se plantean, así como que se formalice en un plazo razonable el plan de acción, con el respectivo cronograma de cumplimiento.

Es importante resaltar que la atención oportuna de las recomendaciones emitidas en este informe fortalece el sistema de control interno, por lo que el incumplimiento injustificado de estas acciones de mejora va en detrimento de los deberes asignados en la Ley N° 8292; por ende, son causales de responsabilidad administrativa y civil.

1.6. Comunicación de resultados

Las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público aprobadas mediante Resolución de la Contraloría General de la República, N° R-DC-64-2014 publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014, establece en su norma 205.03 lo que a continuación se transcribe:

“Las instancias correspondientes de la administración auditada deben ser informadas, sobre los principales resultados, las conclusiones y las disposiciones o recomendaciones según corresponda, producto de la auditoría que se lleve a cabo, lo que constituirá la base para el mejoramiento de los asuntos examinados”

Por lo tanto, en cumplimiento de la supracitada norma, el día 01 de noviembre de 2024, se procedió a realizar la exposición del presente informe en el Despacho del Viceministro de Salud, con la presencia de los siguientes funcionarios:

Por parte de la Administración:

Ing. Allan Mora Vargas	Viceministro de Salud
Lic. Cristiam Barquero Gamboa	Asesor del Despacho Ministerial
Lic. Jorge Enrique Araya Madrigal, MBA	Director División Administrativa
Lic. Edgar Morales González	Director del Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicación.
Ing. Johnnatan Gómez Benavides	Jefe Unidad de Infraestructura Tecnológica

Auditoría Interna
auditoria.interna@misalud.go.cr
Tel. 4003 5650



La funcionaria Vanessa Arroyo Chavarría Jefatura de la Unidad Bienes y Servicios, fue convocada a la presentación de resultados, sin embargo, la misma no asistió por encontrarse de vacaciones.

Por la Auditoría Interna:

Lic. Emanuel Alberto Bolaños Mora	Profesional de Servicio Civil 3
Licda. Lidia Miranda Hernández	Jefe de Unidad de Auditoría Administrativa y Financiera
Msc. Bernardita Irola Bonilla	Auditora Interna

En la presentación de los resultados se indicó que la recomendación 4.8 relacionada a la *guía específica de inversión pública para los proyectos a desarrollar en materia de tecnologías de la información y comunicación*, se debería de tratar como una guía institucional de proyectos de inversión pública. Por lo anterior, se procedió a realizar el ajuste y cambiar el destinatario al Viceministro de Salud, quedando ésta como la recomendación 4.1 del presente informe final.

La comunicación escrita, se realizó mediante el oficio MS-AI-785-2024 del 4 de noviembre del 2024, dirigido al Ing. Allan Mora Vargas, incluyendo copia del borrador del informe para los demás interesados: MBA. Jorge Araya Madrigal Director de la División Administrativa, Lic. Edgar Morales González Director del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación, MBA. Vanessa Arroyo Chavarría Jefatura de la Unidad Bienes y Servicios y al Ing. Jonathan Gómez Benavides Jefatura de la Unidad de Infraestructura Tecnológica del DTIC.

Se otorgó un plazo no mayor a cinco días hábiles para que formularan y remitieran a esta Auditoría Interna las observaciones que tuviesen sobre el particular.

Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas de manera extemporánea por la Administración mediante oficio N.º MS-DVM-ADM-491-2024 del 11 de noviembre del 2024. Lo resuelto sobre el particular se comunicó en el oficio N.º MS-AI-812-2024.



2. RESULTADOS

De las pruebas realizadas se obtuvo los siguientes resultados, según los objetivos de la auditoría:

2.1. Contrataciones para el proyecto IP

El Ministerio de Salud ha realizado tres procesos de contratación administrativa¹ relacionados directamente con este proyecto, específicamente para adquirir las licencias, el pago de las llamadas externas y las diademas. Además, se indicó que existían otros procesos de contratación que contribuían de manera indirecta al proyecto, por el modelo de contratación que realiza el DTIC.

De acuerdo con el análisis realizado al documento que sustentó la preinversión del proyecto IP y que dio origen a la contratación de la solución, que fue implementada a partir del 1 de julio del 2023 según el oficio del Despacho Ministerial MS-DM-6492-2023, solamente se consideró el licenciamiento y el pago de las llamadas externas, quedando componentes importantes sin adquirir, como eran las diademas. Cuatro meses después de la implementación del proyecto, se solicitó la adquisición de 800 diademas. Esta contratación, se recibió a finales de mayo del 2024, lo que demuestra fallas en el proceso de planificación del proyecto y en la estimación de este accesorio, que afectó el uso integral de la solución.

En el siguiente cuadro se muestra la trazabilidad de las contrataciones de los requerimientos mapeados del proyecto.

Cuadro N°1
Trazabilidad de las contrataciones

Fechas	2022LN-00002-0013600001(Licenciamiento)	2022CD-000030-0009200001 (Llamadas)	2023LD-000013-0013600001 (Diademas) 800 diademas
Solicitud	09/06/2022	07/07/2022	24/10/2023
Cartel	14/07/2022	27/09/2022	10/11/2023
Apertura de ofertas	05/08/2022	30/9/2022	17/11/2023
Adjudicación	8/9/2022	30/11/2022	22-3-2024
Contrato	17/2/2023	17/2/2023	19-4-2024
Recepción	29/8/2023 ²	29/8/2023 ³	30-5-2024 ⁴

Fuente: Expediente SICOP

¹ 2022LN-000002-0013600001 Reserva abierta para adquirir licenciamiento para la Telefonía IP
2022CD-000030-0009200001 Reserva abierta para el pago del servicio de llamadas externas correspondiente al licenciamiento de la Telefonía IP
2023LD-000013-0013600001 Diademas para funcionarios de los 3 niveles de gestión

² Fecha en la que se da el recibido técnico de la DTIC mediante informe técnico MS-DTIC-UIT-303-2023

³ Fecha en la que se da el recibido técnico de la DTIC mediante informe técnico MS-DTIC-UIT-302-2023

⁴ Fecha según acta MS-DTIC-UIT-255-2024



También, se encontró que, para el caso específico de la contratación de las licencias, la cantidad solicitada no fue considerada en función de la cantidad de funcionarios que tiene el Ministerio de Salud, ni cuáles de estos requieren del licenciamiento como parte de la naturaleza de sus labores.

Adicionalmente, de manera general se determinó para éstas contrataciones lo siguiente:

- a. En cuanto a la compra de las diademas y consumo telefónico, éstas no aparecen en los planes de adquisición respectivos. Para la compra de las licencias, lo que se determinó en el plan de compra del Fidecomiso del año 2022 fue una partida general para bienes intangibles, sin especificar propiamente ésta compra. Este plan de adquisiciones fue creado en el SICOP posterior a la fecha de la solicitud de materiales.
- b. No se encuentra dentro de la Decisión Inicial que se haya dado un alineamiento con la planificación estratégica y operativa institucional.
- c. En la definición del responsable del procedimiento administrativo, no existe definición de roles y responsabilidades del responsable del contrato.
- d. Solamente para el caso de la contratación de las diademas se observó la definición de un cronograma del proceso de contratación.
- e. Para el caso de contrataciones del licenciamiento y el consumo de llamadas telefónicas externas, el procedimiento utilizado no se ajusta al tipo de procedimiento según los estratos indicados por la Contraloría General de la República para el año 2022, sin tenerse evidencia en el sistema SICOP justificación al respecto.
- f. No se observó dentro del cartel o pliego de condiciones especificaciones de admisibilidad que garanticen la capacidad financiera⁵ ni que en la evaluación de las ofertas se midieran la capacidad operativa⁶ y material del contratista⁷.
- g. Para el caso de la contratación del licenciamiento y del consumo de las llamadas externas, si bien es cierto existen declaraciones juradas por parte del proveedor, de que no se encontraba dentro del régimen de prohibiciones ni inhabilitada, no se encontró evidencia de que se verificara por parte de la Administración estas condiciones declaradas por el contratista antes de la adjudicación, validando que la empresa no haya sido sancionada con multas, apercibimientos o inhabilitaciones.

Adicionalmente en cuanto a la aprobación de los contratos por parte de la CIACCERF, no se evidenció documentos que sustentara la motivación del acto administrativo de aprobación de los contratos de estos procedimientos de contratación, situación que conllevó para el caso específico de la compra del licenciamiento, a la aprobación de un contrato por un costo unitario superior al realmente ofertado y pagado al proveedor.

En cuanto a lo descrito respecto al proceso de contratación, el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 establece que el funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público, el cual se manifestará, fundamentalmente al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada.

⁵ Estados financieros, márgenes de rentabilidad, ratios de liquidez, indicador de solvencia, indicador de rotación de inventarios, entre otros.

⁶ Tipo de empresa según su tamaño, la cantidad de empleados, cantidad de activos y pasivos registrados en el Registro Nacional de la Propiedad o la cantidad de veces que ha estado moroso con la C.C.S.S

⁷ Antigüedad el país de inscripción, la existencia de facturación de servicios públicos y la cantidad de veces que participa en procesos de contratación administrativa sin quedar elegido



regular, eficiente, administrando los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente. Por su parte la ley de Administración Financiera establece en el artículo 5 (Principio de gestión financiera) que la administración de los recursos financieros del sector público se orientará atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

En relación con las actividades previas al inicio de la contratación, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) define en el artículo 8, que la Decisión Inicial se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnicas, legales y financieras, según correspondan hayan acreditado una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer alineada con la planificación estratégica y operativa, la designación de un encargado general del contrato; siendo que el funcionario competente valorará el cumplimiento de los anteriores requisitos y 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 informando 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 Proveduría Institucional. En este mismo numeral se establece que en las licitaciones públicas, salvo que por la naturaleza del objeto no resulte pertinente, deberá acreditarse la existencia de estudios que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables.

En consonancia con lo indicado, el artículo 10 de este RLCA establece, que una vez adoptada la decisión inicial y cumplidos los requisitos previos, se trasladará a la Proveduría Institucional quien conducirá el procedimiento de contratación administrativa y deberá entre otras actividades determinar el procedimiento de contratación administrativa a seguir conforme a la ley y establecer los controles necesarios para cumplir con el cronograma.

Respecto a las responsabilidades de los Administradores de contrato, la Directriz DGABCA-0015-2018 establece las obligaciones mínimas de los funcionarios encargados de los contratos, indicándose en este instrumento técnico, el deber de establecer en toda formalización contractual una cláusula en la cual se mencionen las obligaciones mínimas indicadas en esta directriz respecto a los administradores de contrato.

En cuanto a la evaluación de la oferta y de la capacidad del proveedor, el artículo 55 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, N° 33411, define que en el cartel se establecerá un sistema de evaluación, el cual deberá contemplar los factores ponderables, el grado de importancia de cada uno de ellos, así como el método para valorar y comparar las ofertas en relación con cada factor, pudiendo la Administración, incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente y a criterio de la Administración, podrán utilizarse otras modalidades para elegir al contratista, tales como un sistema de selección de dos fases, en el cual una vez analizado el cumplimiento de los aspectos técnicos, legales y financieros, se pasará a una segunda etapa en la que se valorará la parte económica. Por otro lado, en el artículo 54 de este mismo cuerpo normativo, se establece las condiciones invariables del cartel, las cuales deberá exigir el cumplimiento obligatorio de requisitos que correspondan, entre los que podrán establecer aspectos tales como, capacidad financiera, especificaciones técnicas y experiencia.



Asimismo, el análisis de la situación de los oferentes, en el artículo 223 del RLCA instituye que a fin de mantener un registro de fácil acceso de las sanciones impuestas a particulares por las administraciones contratantes y la Contraloría General de la República, que deberán registrarse en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), de manera tal, que dicha información se mantenga actualizada en ese Sistema.

Por otra parte, respecto a la CIACCERF, el artículo 8 del Reglamento de este órgano colegiado establece lo siguiente:

“Al amparo de las disposiciones contenidas en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dentro del plazo de 10 días, la Comisión Interna de Aprobación de contratos, con el apoyo de un equipo integrado por representantes de cada uno de los miembros procederá a revisar el contrato de previo a la aprobación respectiva de parte de la Comisión.

El equipo de apoyo tendrá la obligación de manifestarse expresamente en cuanto a las observaciones y recomendaciones que estimare pertinentes las que la Comisión aprobará o denegará según el caso dentro de los plazos establecidos”

Asimismo, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 en el artículo 30 define el Subsistema de Presupuesto entre otros como los órganos participantes en el proceso presupuestario, el cual en el artículo 31 establece como parte de los objetivos de este subsistema, el dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como el uso racional de los recursos públicos.

La situación determinada obedece a que la planificación propia del proyecto, así como la de las contrataciones realizadas para adquirir los requerimientos de este, no fue suficiente para garantizar razonablemente el alcance, costo y plazo de las contrataciones. Según DTIC los licenciamientos se calcularon con base en otros licenciamientos que tiene la institución, situación que llevó a plantear una demanda superior a la cantidad de funcionarios activos en la institución. Además, agregó que con las contrataciones generales de equipo de cómputo institucional se abastecerían las diademas, sin embargo, no todo el equipo de cómputo adquirido contaba con este accesorio, generando un faltante de éstas y motivando una compra específica de 800 diademas en el mes de octubre del 2023.

Referente a la ejecución presupuestaria, al consultar a la DA y la Unidad Financiera, sobre cuál es la verificación que hacen estas instancias de la solicitud de recursos con base en la ejecución de los periodos anteriores, se indicó que la solicitud de recursos es una responsabilidad de la parte técnica solicitante. Para este caso específico el Director de la DA, indicó que al ser recursos provenientes del Fidecomiso 872 MS-CTAMS-BNCR, al no usarse se vuelve al superávit; razón por la que los controles aplicados por la Administración no son suficientes ni oportunos, para tomar decisiones con base en la rendición de cuentas periódica sobre la ejecución de los recursos financieros asignados.

En cuanto a la ausencia de la motivación del acto administrativo en la aprobación de los contratos por parte de la CIACCERF, se debe a que no se tenía establecido como práctica documentar la revisión y motivación del acto dejando constancia de esta en el acta respectiva.



En consecuencia el proceso de abastecimiento del proyecto de la Telefonía IP no ha sido suficiente para que se cuente de manera razonable con los recursos necesarios para su implementación plena en la fase de operación, lo anterior en estricto apego a los principios de eficacia y eficiencia operacional, situación que puede generar que los artículos a contratar tengan precios que no sean razonables con la realidad del mercado, no se prioricen los presupuestos destinados a las compras a realizar, o que se den incumplimiento en los plazos respectivos, y que con esto, no se garantice la eficiencia y eficacia de las operaciones perseguidas con el proyecto, en estricto cumplimiento de la protección y conservación del patrimonio público, contra cualquier uso indebido o despilfarro.

Adicionalmente, la ausencia de motivación en los actos administrativos que toma la CIACCERF, aumenta el riesgo de que el proceso de contratación no cumpla con las variables de cantidad y costo del proceso de compra pública.

La variación entre lo presupuestado y lo ejecutado, conllevó a una subejecución presupuestaria del primer año de esta contratación en ₡ 145.643.170, lo que equivale a un 68% del monto presupuestado, lo que impidió redireccionar estos recursos a otras necesidades del Ministerio en ese periodo.

2.2. Preinversión del proyecto.

El proceso de preinversión del proyecto para la implementación de la telefonía IP en el Ministerio de Salud no consideró aspectos relacionados con la identificación, formulación y evaluación del proyecto, en aras de generar los elementos necesarios y requeridos para una toma de decisiones, respecto a la ejecución razonable del proyecto y potenciar los recursos públicos destinados en la creación del valor público.

El documento que sustentó el proyecto denominado: “*Análisis de las soluciones de telefonía IP que existen en la actualidad y propuesta adaptada al Ministerio de Salud de Costa Rica*”; no constituye algún documento de perfil, estudio de prefactibilidad o factibilidad del proyecto, como parte de la etapa de preinversión. Tampoco, el proyecto de Telefonía IP fue inscrito en el Banco de Proyectos de Inversión Pública de MIDEPLAN.

Cabe mencionar, que para este periodo el Comité Gerencial de Tecnologías de la Información y Comunicación no estaba funcionando, por lo tanto, este proyecto carece de aprobación de este comité, siendo así que la dirección del proyecto ha recaído exclusivamente sobre el componente técnico del DTIC como unidad ejecutora, sin contar con la contraparte técnica administrativa.

En cuanto a la formulación del proyecto de telefonía IP, no se observa dentro de la identificación de la problemática, el análisis causa-efecto que permitiera conocer el conjunto de necesidades que deben ser atendidas o solucionadas con el proyecto, y determinar la precisión del problema presentado, las alternativas de solución y los resultados esperados.

Así mismo, no se tuvo una definición clara de los beneficiarios del proyecto que demandarían realmente la solución, siendo que, en principio según el encargado del proyecto, la licencia del servicio es para todos los funcionarios de la institución, aunque en la práctica no todos los funcionarios cuentan con los medios para operar la licencia o por la naturaleza de las funciones no la requerían. Aunado a esto, no se identificó un estudio de mercado para estimar la demanda insatisfecha del servicio a ofrecer con el proyecto y con



esto definir de manera concreta el tamaño de este. Según lo manifestado por el encargado del proyecto, la estimación de la demanda se basó en la referencia de otras licencias que tiene el Ministerio.

Tampoco, se realizó el análisis de riesgos del proyecto ni se consideró un plan de continuidad de servicio ante una eventual falla de la solución, considerando la dependencia de esta con la conexión a internet de la institución.

Respecto a la evaluación realizada al proyecto, no se visualizó un análisis integral del costo, que permitiera evaluar la factibilidad de este y que sustentara la decisión tomada, el cual ponderara los costos y beneficios a generarse con el proyecto en un horizonte de tiempo dado e indicadores de razonabilidad de la inversión a realizar, según el marco técnico aplicable.

Adicional, el proyecto no contó con una gestión del cambio⁸ que coadyuvara en la oportuna gobernanza, el análisis y rediseño de los cambios sufridos en el proceso, así como del planteamiento de las actividades de control requeridas para el seguimiento y evaluación del proyecto en su fase de operación.

Según el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, las acciones ejecutadas por la Administración deben garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones, resguardo del patrimonio público, así como cumplimiento con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

El apartado N°1 de las *Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública*, define como proyecto a inscribir en el banco de proyectos aquellos de Inversión en capital fijo que representan los recursos públicos para la adquisición de bienes duraderos capaces de producir otros bienes y servicios, dentro de los cuales se incluyen maquinaria y equipo entre otras, de las comunicaciones. Según la norma 1.3 de este cuerpo normativo, los estudios de preinversión a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad del proyecto deben adecuarse según lo establecido en la Guía Metodológica vigente del SNIP, antes de ser sometidos por la entidad proponente a la consideración del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), siendo que las instituciones para llevar a cabo el proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública contarán con la guía metodológica respectiva.

La Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública publicada mediante el Decreto Ejecutivo 35374-PLAN, dispone los requerimientos técnicos para la elaboración del perfil del proyecto y proporciona los elementos a considerar en la formulación de los términos de referencia, cuando se requiera avanzar hacia la prefactibilidad y factibilidad; constituido como un instrumento que define los criterios técnicos para identificar, formular y evaluar los proyectos, con la finalidad del mejoramiento de la calidad de estos y el uso eficiente de los recursos públicos que realizan las instituciones.

El Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Decreto N° 43251-PLAN en el inciso “d” del artículo 14 establece como parte de las responsabilidades de las entidades dentro del ámbito de cobertura del SNIP, la función de elaborar las guías metodológicas específicas que requiera la entidad, según su portafolio de proyectos, en conjunto con la Secretaría Sectorial y según los lineamientos de MIDEPLAN.

⁸ Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el documento “Gestión del cambio en la salud pública Caja de Herramientas: Transformación Digital Herramientas de Conocimiento”, 2022.



Lo referido, se debe a que el Ministerio de Salud carece de una Gestión de Programas y Proyectos estrictamente alineada con el modelo de Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) y un proceso formal para gestionar la inversión pública, en el cual de manera integral se definan los roles y responsabilidades de los diferentes actores del proceso, se analice el estado de situación de la inversión, se identifique, seleccione, priorice y se aprueben los programas y proyectos respecto a las prioridades y/o los objetivos estratégicos presentes en los respectivos instrumentos de planificación, para operativizar los proyectos a través de las fases del ciclo de vida de estos (Pre-inversión, inversión y post-inversión), según el marco normativo y técnico aplicable del SNIP, el cual permita generar claridad, uniformidad y formalidad sobre el flujo del proceso, mecanismos de control, información y productos esperados. De manera subsecuente se determinó el procedimiento MS.NI.LI.04.10 Proyectos de inversión pública, de mayo 2024, en el cual establece lineamientos para la gestión específica de los proyectos del Ministerio de Salud, sin considerar aspectos del proceso como los portafolios, programas ni las evaluaciones a realizar en la etapa de post-inversión.

Lo anterior, llevó a que el proyecto se implementara sin tenerse los elementos de factibilidad y viabilidad suficiente, alcance y tamaño; lo que ha aumentado el riesgo de que el proyecto de la Telefonía IP, no esté apegado a los principios de economía, eficiencia, eficacia y calidad de la inversión, limitando contribuir de manera razonable con el valor público a generar.

2.3. Utilización del servicio IsMySpeers

La utilización del servicio contratado para la aplicación IsMySpeers, cuenta con una serie de controles relacionados a llamadas nacionales, números celulares, límites de tiempo de uso de la herramienta, límites de horario de llamadas; los cuales no se han parametrizado y regulado de acuerdo con los perfiles y necesidades de los usuarios, solamente la restricción relacionada a las llamadas internacionales es la que está activa para determinadas unidades. Al respecto de manera subsecuente a la revisión, en el mes de agosto del 2024 se emitió el "Lineamiento sobre el uso de telefonía IP y la aplicación IsMyPeers", el cual brinda lineamientos generales sobre el uso adecuado de la Telefonía IP, sin detallar las acciones específicas a ejecutarse para operativizar las actividades del proceso ni los controles requeridos en la gestión de la herramienta.

En lo tocante, al uso dado por los usuarios a esta herramienta, mediante consulta realizada a 47 usuarios se encontró que un 75% ha usado la aplicación IP, mientras que un 25% no la ha utilizado, esto último en virtud de que no necesitan la herramienta, porque no cuenta con los insumos requeridos para que esta opere de manera oportuna o por problemas técnicos de la herramienta. (Ver detalle en el anexo 1).

Además, para evaluar el consumo del servicio de la telefonía IP, el DTIC realiza un informe técnico mensual que sustenta el gasto para el pago de la facturación, donde se constata la calidad de la llamada y la disponibilidad de esta; sin embargo, no queda evidencia documental o reporte del sistema donde se realizaron éstas verificaciones. Aunado a lo anterior, no se mide el uso de la herramienta, siendo que los reportes que se generan son a solicitud de las unidades organizativas, cuando lo consideren oportuno, y no como una rutina de seguimiento y evaluación periódica y continua de la herramienta.

Por otro lado, respecto al reporte de licenciamiento asignado, el DTIC suministró puntualmente el listado de licencias al 21 de febrero del 2024, el cual hace de 2.413 licencias asignadas (instaladas). Al analizar



esta información, se encontraron 4 registros de licencias duplicados, lo que menoscaba la integridad de la información. También, se tiene 2 licencias asignadas a dos personas que la DDH no los pudo certificar dentro de sus registros, como funcionarios activos o exfuncionarios de la institución y al consultar a las instancias respectivas, se informó que uno de ellos dejó de ser funcionario desde mayo del 2023 (antes de la implementación del proyecto) y el otro desempeñaba funciones como parte de un proyecto regional que se realiza con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sin suministrarse al respecto la evidencia de alguna figura legal que regulara el convenio.

Adicionalmente, 5 licencias se asignaron a los funcionarios de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) destacados en el Ministerio de Salud, sin existir algún convenio al respecto. Si bien, éstas fueron desconectadas, se determinó que 4 de ellas mostraron uso⁹.

Por último, en el tema de soporte técnico, DTIC indicó que se tiene un tiempo máximo de 4 horas para atención de incidentes, según el nivel de criticidad¹⁰. Al respecto, al analizar el reporte de incidentes de julio 2023 a marzo 2024, se detectaron casos que superan este umbral de tiempo, existiendo al menos 10 casos cuya resolución superó los 15 días.

La Norma de Control Interno 4.1 establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del Sistema de Control Interno (SCI), las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad y estar referidas a todos los niveles y funciones de la institución debiendo contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante.

El deber de probidad consagrado en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 establece, que el funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público, manifestándose fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente y continua, asegurando que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña, administrando los recursos públicos con apego entre otros principios al de eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Por su parte, la Ley General de Control Interno, define en el artículo 17 el seguimiento del sistema de control interno como aquellas actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del SIC, a lo largo del tiempo. Por otro lado, la norma 6.1 de este cuerpo normativo establece además que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la

⁹ Según la Decisión Inicial MS-DTIC-061-2022, como parte de la justificación indica ser una solución de comunicación para uso de los funcionarios del Ministerio de Salud.

¹⁰ Documento "Proceso de soporte al cliente". Según este la empresa atiende consultas de lunes a viernes de 6 am a 9 pm y sábados y domingos de 7 am a 5 pm, indicándose que los tiempos de atención oscilan diferenciándose por niveles de criticidad (Baja, alta y muy alta),



calidad del funcionamiento de los elementos del Sistema de Control Interno a lo largo del tiempo, las cuales según la norma 6.3 deben incluir, la comprobación durante el curso normal de las operaciones, de que se estén cumpliendo las actividades de control incorporadas en los procesos y ordenadas por la jerarquía correspondiente, así como incluir autoevaluaciones periódicas en las que se verifiquen el cumplimiento, validez y suficiencia del SCI.

La Norma de Control Interno 5.1 establece la responsabilidad de disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz y eficiente, la información de la gestión institucional.

La situación encontrada obedece a que el DTIC no estableció, como parte de la gestión de cambio del proyecto los procedimientos de operación de la herramienta rediseñando los procesos afectados y definiendo las actividades de control, roles y responsabilidades requeridas para el uso de esta, así como las actividades de seguimiento y evaluación oportunas, para monitorear la gestión y el consumo, a efectos de tomar las decisiones que correspondan.

Por otro lado, lo determinado se debe a que las evaluaciones realizadas al proyecto, según cada fase del ciclo de vida de este¹¹, no ha sido suficientes para detectar y solucionar situaciones presentes en el proyecto referente a su administración, calidad y control, lo que condiciona la toma de decisiones oportuna, para corregir las posibles desviaciones del proyecto.

La situación descrita genera que la inversión realizada, no se esté utilizando de manera plena, atendiendo los principios de eficiencia, eficacia y calidad de la inversión, requerida en las operaciones que ejecuta el Ministerio de Salud; lo cual lleva a un detrimento del sistema de control interno en estricto cumplimiento con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

2.4. Precio unitario del licenciamiento

La solicitud de materiales de la contratación del licenciamiento IP refleja un precio unitario de ¢76.199 equivalentes a un monto en dólares. Los precios de referencia dentro del estudio de mercado realizado¹² son los siguientes:

¹¹ Evaluación ex – ante, evaluación durante, evaluación final y Evaluación ex - post

¹² Análisis de las soluciones de telefonía IP que existen en la actualidad y propuesta adaptada al Ministerio de Salud de Costa Rica

Tabla N°1
Precios del estudio de mercado
Tecnología IP

Nombre de la empresa	Cantidad licencias	Monto unitario ofertado dólares	Monto ofertado dólares	Costo Unitario Colones	Monto ofertado colones
CALLMYWAY opción 2	2.800	72	201.600	47.375	132.650.784
SONDA	2.800	109.50	306.600	72.050	¢ 201.739.734
VOCEX	2.800	120.47	337.305	79.265	¢ 221.943.316
Promedio			¢ 185.444.612	¢ 66.230	

*TC:657.99

Nótese que, la relación entre el precio de la solicitud de material y el precio promedio de mercado refleja una diferencia del 13% (¢9.969). Esta diferencia no está justificada formalmente dentro del expediente.

Si bien es cierto, para la contratación del licenciamiento, se analizaron varias empresas, el precio unitario planificado en la solicitud de materiales y el realmente pagado, tuvo una diferencia de menos del 50% del precio estimado. No se encuentra justificación al respecto dentro del expediente de la contratación en el SICOP. Seguidamente se detalla lo indicado:

Cuadro N°2
Comparativo entre el precio unitario planificado y el ejecutado realmente

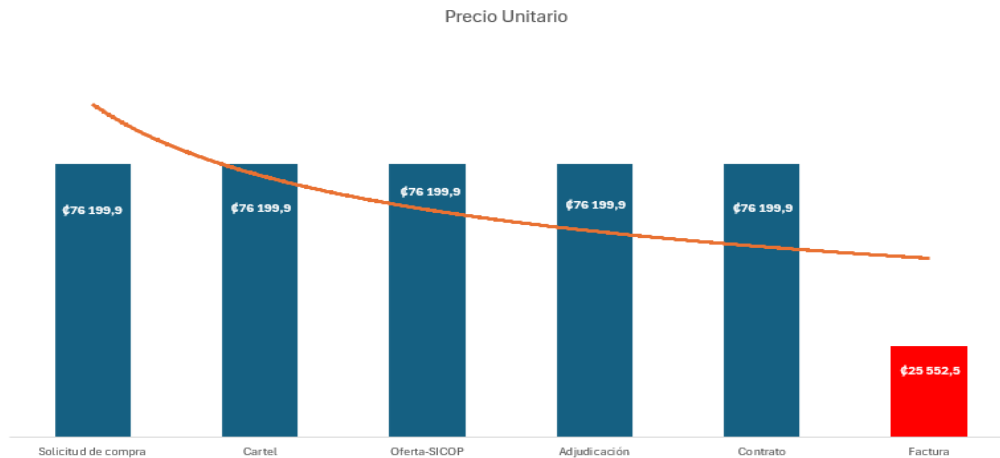
Descripción	Precio	Variación Absoluta	Variación relativa
Contrato	¢76.199	¢50.647	66%
Factura	¢25.552		

Fuente: Expediente SICOP

Adicionalmente se determinó que la contratación solo tuvo un oferente, el cual ofertó el precio de la licencia IP en ¢31.970 (\$47.45 por un TC ¢673.64) y se le adjudicó por un precio de ¢76.199, monto que corresponde al precio de la solicitud de materiales y que se mantuvo en el contrato refrendado por la CIACCERF¹³. No obstante, el pago se efectúa con base en el precio de oferta. Para una mayor comprensión, véase la siguiente imagen.

¹³ Mediante acuerdo N° 04 de la Sesión Ordinaria 003-2023 del 17 de febrero del 2023

Imagen N°1 Precio unitario de la contratación- Licitación Pública 2022LN-000002-0013600001



Fuente: Elaboración propia, con datos de SICOP para el procedimiento de contratación Licitación Pública 2022LN-000002-0013600001

Esta situación, aunada a una variación en la cantidad de licencias, justificado por la modalidad de reserva abierta, reflejó una subejecución presupuestaria para el año uno del contrato, de alrededor de ₡145 millones. Para el segundo año del contrato de la solución IP, se presupuestó un 5.6% adicional al primer año, por lo que asciende a ₡225 millones, a pesar de que, para la fecha de la programación presupuestaria, ya se contaba con información real de la ejecución presupuestaria del año 1 de esta contratación.

Según lo indicado por el Director de la DA, quien es miembro de la CIACCERF, este órgano colegiado se apoya en lo que la Comisión de Adjudicaciones haya indicado al momento de la adjudicación del oferente, siendo que hay un representante técnico, uno legal y otro de la Proveeduría.

El artículo 8º del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N° 33411 establece que la decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, entre otros aspectos la estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.

En este cuerpo normativo, en el artículo 30 inciso a) establece como parte de los precios ruinosos o no remunerativo para el oferente, aquel que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones financieras por insuficiencia de la retribución establecida, para lo cual la Administración deberá indagar con el oferente si con el precio cobrado será capaz de cumplir con los términos del contrato. Esa consulta deberá efectuarla antes de aplicar el sistema de evaluación, a efecto de no incluir en el listado de ofertas elegibles aquella que contenga un precio ruinoso.

Por otro lado, el “Reglamento para la Utilización del Sistema Integrado de Compras Públicas “SICOP” N°41438-H” estipula en el artículo 92 sobre la designación de funcionarios:

Auditoría Interna
auditoria.interna@misalud.go.cr
Tel. 4003 5650



“Las instituciones usuarias deberán contar con funcionarios autorizados y previamente designados a efectos de garantizar confidencialidad y responsabilidad, para realizar las transacciones por medio de SICOP, según los roles establecidos. Dichos funcionarios serán responsables de velar por la veracidad y la confiabilidad de la información que emiten y de atender oportunamente las gestiones que se reciban por medio del Sistema”.

Adicionalmente, la Directriz DGABCA-0015-2018 *“Elementos a considerar durante la Ejecución Contractual”*, establece dentro de las obligaciones mínimas asignadas a los funcionarios encargados de los contratos, entre otras en el numeral 11 el coordinar con el analista de la contratación, la actualización oportuna del expediente electrónico en SICOP, remitiéndole todos los documentos generados y recibidos fuera del Sistema en el ejercicio de sus funciones.

Según lo indicado por el DTIC, la razón de la variación del precio mencionado se debió a una situación propia del proveedor, el cual en su estructura de costos le permitió ofertar un precio menor; siendo que en los estudios de mercado los proveedores proporcionan precios de lista que posteriormente en la oferta definitiva lo pueden bajar. Se desprende de lo anotado, que el DTIC no contó con actividades de control suficientes para establecer un costo razonable del objeto a contratar a partir de los estudios de mercado que se realizan, a efectos de justificar las diferencias entre el precio de mercado y el precio de la solicitud de materiales.

Además, el motivo por el cual no quedó reflejado a partir de la oferta en el SICOP ni en el respectivo contrato, el precio que ofertó el proveedor, DTIC indicó que en el SICOP ellos no tienen acceso; sin embargo, DTIC no informó a la Proveeduría Institucional el valor de la oferta económica dada por el proveedor. El establecimiento del precio en contrato, diferente al precio ofertado se debe a que no se aplicaron los controles por parte de los responsables de confeccionar, revisar y aprobar el proceso, que permitieran detectar la diferencia determinada.

La sobreestimación de un 13% del precio promedio de referencia, conllevó a que se programara un presupuesto superior al que realmente se necesitó, limitando el uso de los recursos en otras necesidades de la institución y que se estableciera un contrato por un monto diferente al que realmente ofertó el proveedor, lo que expuso al riesgo a la Administración, de pagar un precio superior al ofertado por la empresa.



3. CONCLUSIONES

3.1. El Ministerio de Salud no aplicó los controles suficientes en el proceso de contratación de los insumos del proyecto. Al analizar las contrataciones relacionadas directamente, se identificó falta de oportunidad dentro del proceso de adquisición de los insumos del proyecto de telefonía IP, en cuanto a la programación del tiempo, cantidades y costos de estas contrataciones, lo que ha limitado abastecer oportunamente, los requerimientos necesarios para que el proyecto opere de manera plena en su fase de implementación.

3.2. El proyecto de telefonía IP no ha cumplido plenamente las necesidades de los usuarios en la fase de operación, debido a que la preinversión realizada no fue suficiente para determinar la factibilidad y los requerimientos necesarios a adoptarse, para la atención a la problemática en materia de telefonía que ha presentado el Ministerio de Salud.

3.3. El proyecto de telefonía IP no ha implementado una solución suficiente para garantizar razonablemente la eficiencia y eficacia en el servicio de telefonía adoptado. Existen restricciones y bondades que la herramienta dispone, que a la fecha no se han implementado, no se utiliza de manera razonable la reportería que genera la herramienta para su respectivo análisis, seguimiento y evaluación, ni se ha normado a nivel interno la gestión de la herramienta con una definición clara de las actividades y responsables del proceso.

3.4. El Ministerio de Salud no realizó una planificación razonable del costo unitario de las licencias, ni tampoco analizó la variación presentada entre este y el que ofertó el proveedor, situación que llevó a que el precio del contrato fuera diferente al precio que el proveedor cobró en la factura.

4. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo estipulado en el inciso b) del artículo 22 de la Ley de Control Interno, debido a las debilidades encontradas en el desarrollo del estudio expuestas en el presente informe y con el propósito de fortalecer el Sistema de Control Interno, en las labores relacionadas con el proyecto de telefonía IP, se considera oportuno enunciar las siguientes recomendaciones:

Viceministro de Salud

4.1. Instruir a la Dirección de Planificación la elaboración e implementación de una guía metodológica específica de proyectos de inversión pública institucional, la cual permita que los proyectos realizados en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación se gestionen en estricto alineamiento con el marco técnico y normativo del Sistema de Inversión Pública (SNIP) del Ministerio de Planificación. Ingresar en el Sistema SAGAI con fecha límite al 31 de mayo del 2025, evidencia de la guía metodológica oficializada. (Resultado 2)

4.2. Realizar las evaluaciones que correspondan de acuerdo con el marco normativo y técnico aplicable en materia de inversión pública, para la etapa de operación del proyecto de telefonía IP y establecer a partir de los resultados obtenidos, las acciones que correspondan a fin de garantizar el impacto deseado, así como su sostenibilidad en el tiempo de la nueva tecnología introducida. Ingresar en el sistema SAGAI con fecha límite al 31 de mayo del 2025, las evaluaciones realizadas, así como las acciones adoptadas. (Resultado 2).

4.3. Realizar una valoración de riesgos del servicio de telefonía adoptado en la institución de acuerdo con el marco técnico aplicable y establecer a partir de este un plan de continuidad del servicio de acuerdo con los resultados obtenidos. Ingresar en el sistema SAGAI con fecha límite al 31 de enero del 2025 copia de la valoración realizada, así como del plan de continuidad de servicio establecido (Resultado 2 y 3).

4.4. Instruir al Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicación para que elabore, implemente y oficialice los procedimientos para el uso de la aplicación IsMySpeers de telefonía IP, de acuerdo con el rediseño del proceso de la telefonía adoptado por la institución, el cual considere al menos las actividades que se ejecutan, los responsables, las actividades de control, seguimiento y supervisión requeridos. Ingresar en el Sistema SAGAI con fecha máxima al 31 de mayo del 2025, copia de los procedimientos levantados y al 30 de noviembre del 2025, la oficialización realizada por la Administración a estos. (Resultado 3)

Director Administrativo

4.5. Establecer actividades de control y supervisión que operacionalicen la revisión efectuada por la Comisión de Contratos y Convenios que Contempla Erogaciones de Recursos Financieros (CIACCERF) y que motive el acto administrativo de aprobar o no los contratos derivados del proceso de compra pública realizado en el Ministerio de Salud. Ingresar en el Sistema SAGAI con fecha límite al 31 de enero del 2025, copia de las actividades de control y supervisión establecidas. (Resultado 1 y



4)

4.6. Analizar la viabilidad jurídica de ajustar el contrato convenido con el proveedor que brinda la solución de telefonía IP en el Ministerio de Salud, a fin de que en el mismo se muestre el precio unitario del licenciamiento ofertado y pagado al proveedor. Ingresar en el Sistema SAGAI con fecha límite al 31 de enero del 2025, el análisis efectuado, así como las acciones tomadas al respecto. (Resultado 1 y 4)

4.7. Establecer actividades de control que permitan evaluar la ejecución presupuestaria de la contratación de reservas abiertas que ejecuta el Ministerio de Salud; que propicie la rendición periódica, y a partir de esta la toma de decisiones oportuna para la planificación presupuestaria de los periodos restantes de estas reservas, en estricto apego a los principios de economía, eficacia y eficiencia de los recursos asignados. Ingresar en el sistema SAGAI, copia de las actividades de control establecidas con fecha límite al 31 de enero del 2025. (Resultado 1 y 4)

Director de Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicación

4.8. Coordinar con las instancias que correspondan, en relación con las licencias asignadas a funcionarios que a la fecha de esta revisión, no se encontraban laborando para la institución y que contaban con licencia activa asignada, para que se proceda a realizar los ajustes pertinentes. Ingresar en el sistema SAGAI con fecha límite al 31 de enero del 2025, del análisis realizado, así como la evidencia de las licencias dadas de baja. (Resultado 3)

4.9. Realizar un diagnóstico institucional del servicio de internet, de las diademas telefónicas con que cuenta la institución para atender los requerimientos del proyecto, así como de los incidentes técnicos que se presentan con la herramienta IsMySpeers; y establecer a partir de este diagnóstico los planes remediales necesarios que correspondan, en los cuales se prioricen las zonas que más necesidades presentan y se definan las acciones, responsables y plazos requeridos para su ejecución. Ingresar en el Sistema SAGAI con fecha límite al 31 de enero del 2025, el diagnóstico realizado, así como los planes remediales, y de manera trimestral a partir de la emisión de estos planes, una certificación del avance tenido y con fecha límite al 31 de diciembre del 2025, un informe del cumplimiento de la totalidad de los planes ejecutados (Resultado 3)

Jefe de Unidad de Bienes y Servicios

4.10. Incluir como parte de los procedimientos recomendados en el informe MS-AI-485-2023 "Auditoría carácter especial sobre la Implementación del Modelo de gestión por resultados en el Ministerio de Salud" en la recomendación 4.6, las actividades de control y supervisión requeridas, que garanticen la correlación dentro del expediente SICOP, de los precios de la oferta que resulte ganadora, dentro de la adjudicación y así como del contrato. Ingresar al Sistema SAGAI, copia de las actividades establecidas con fecha límite al 31 de enero del 2025. (Resultado 4)



AUDITORÍA INTERNA

Lic. Emanuel Alberto Bolaños Mora
Auditor Encargado

Licda. Lidia Miranda Hernández
Jefe de Unidad de Auditoría Administrativa y Financiera

Msc. Bernardita Irola Bonilla
Auditora Interna
Aprobado por:

5. ANEXOS

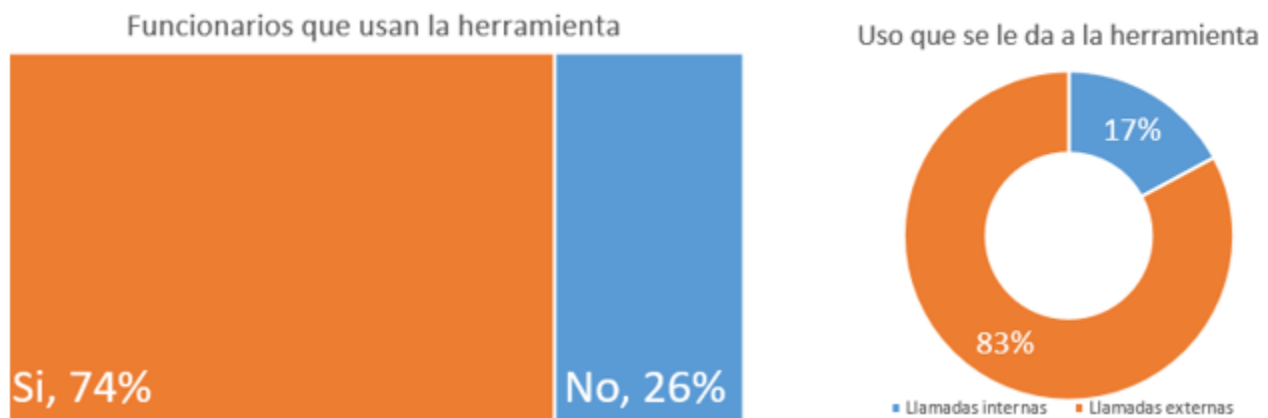
Anexo 1 Encuesta de percepción

Se determinó que la mejora introducida con el proyecto no ha sido suficiente para garantizar una satisfacción razonable en el usuario interno.

Para conocer esta satisfacción de los funcionarios del Ministerio de Salud con la aplicación ISMyPeers como herramienta de trabajo, se aplicó una encuesta¹⁴ a una muestra de 69 funcionarios de los tres niveles de gestión institucional, con una participación del 68% (47) de ellos. Las preguntas iban orientadas a indagar sobre el uso que se le está dando a la herramienta, el aporte que la herramienta le ha dado a la gestión de los funcionarios de acuerdo con los objetivos del proyecto, la calidad percibida en la solución, así como de los requerimientos para que esta funcione de manera oportuna.

En cuanto al uso dado a la herramienta ISMyPeers desde que se le instaló la aplicación, más de una cuarta parte (26%, 12) respondió que no le ha dado ningún uso. De los 35 funcionarios que mencionaron si utilizarla, un 83% (29) la utiliza para el objetivo del proyecto (Para llamadas externas) y un 17% para llamadas internas. En la siguiente imagen se detalla.

Imagen N°1- Uso que se le da a la herramienta

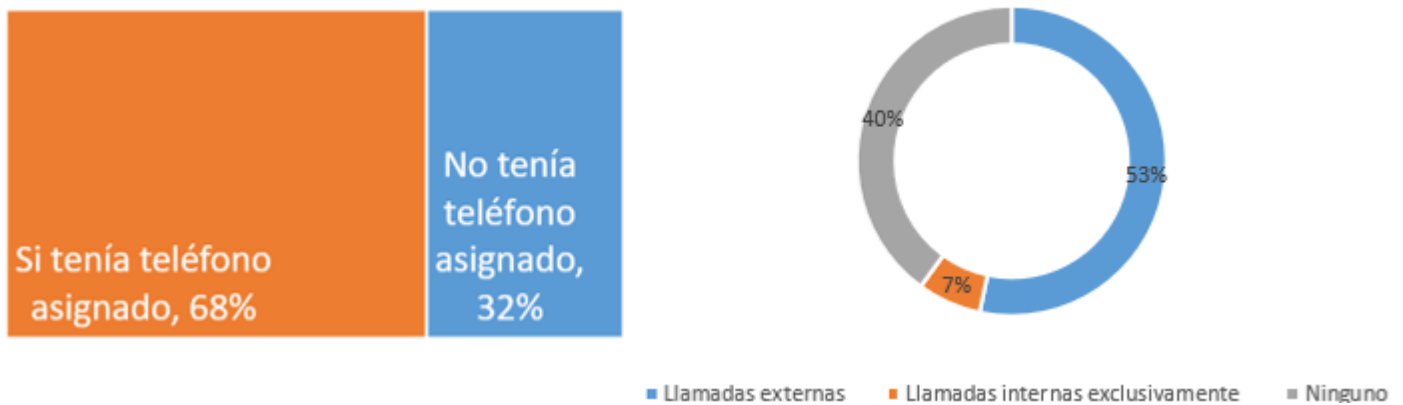


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del formulario aplicado

¹⁴ A través la herramienta "Form" de la suit OneDrive que tiene la institución.

En este mismo sentido, se determinó que, de los 47 funcionarios encuestados, un 32% (15) no tenían teléfono de la anterior plataforma, y a los cuales, al darle la licencia con la nueva solución, el 40% (6), indicó no haber dado ningún uso a la plataforma a la fecha. En la siguiente imagen se ilustra.

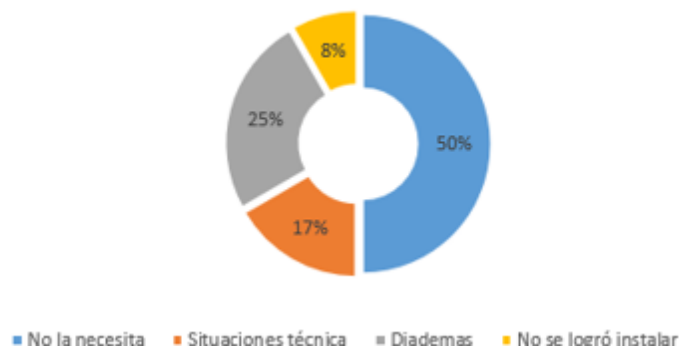
Imagen N°2- Uso de la herramienta a funcionarios que no tenían teléfono en la anterior plataforma



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del formulario aplicado

En cuanto a los motivos por los cuales no se está usando la herramienta, de los 12 funcionarios que mencionaron no utilizarla, el 50% de estos señaló que no necesitan la herramienta, un 25% indicó que no la utilizan porque no cuenta con los insumos requeridos para que esta opere de manera oportuna y un 17% atribuyó problemas técnicos de la herramienta. Sobre este análisis en particular, un funcionario respondió, que no ha podido instalar la licencia asignada a la fecha (después de 10 meses de haberse dado la instrucción del cambio de telefonía en la institución).

Imagen N°3- Motivo por los que no se usa la aplicación ISMyPeers



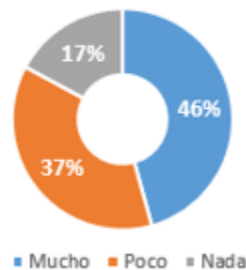
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del formulario aplicado

Lo descrito evidencia, que la definición de la población objetivo del proyecto no fue suficiente para determinar de manera razonable la población afectada y con esto, dotar de la solución de manera plena a los funcionarios que efectivamente la requieren; lo que consecuentemente condiciona el tamaño óptimo del proyecto, así como los recursos públicos invertidos.

Por otro lado, al consultar a los 35 funcionarios que respondieron haber usado la aplicación ISMyPeers, en qué medida esta herramienta había mejorado su comunicación con los usuarios externos respecto a la aplicación anterior (Objetivo del proyecto), alrededor de dos terceras partes indicó que había mejorado en poco o en nada. En cuanto a los motivos por los cuales consideran que no ha impactado la herramienta, se mencionó que existen problemas con los insumos para que la herramienta se pueda usar plenamente (Como lo son el internet o las diademas), que la identificación del número telefónico dificulta que los usuarios contesten porque genera desconfianza en estos, o porque no se tiene conocimiento por parte del usuario externo de cuáles son los nuevos números de la institución, a pesar de estar en la página web publicado un directorio telefónico. Sobre este mismo tema, se determinó que más de la mitad de estos funcionarios (19, 54%), respondió que la aplicación ISMyPeers cumple en poco o en nada con sus expectativas respecto al servicio que ellos prestan. En la siguiente imagen se ilustra.

Imagen N°4- Percepción del impacto de la herramienta en el trabajo

Cumplimiento de expectativas de los funcionarios con la herramienta



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del formulario aplicado

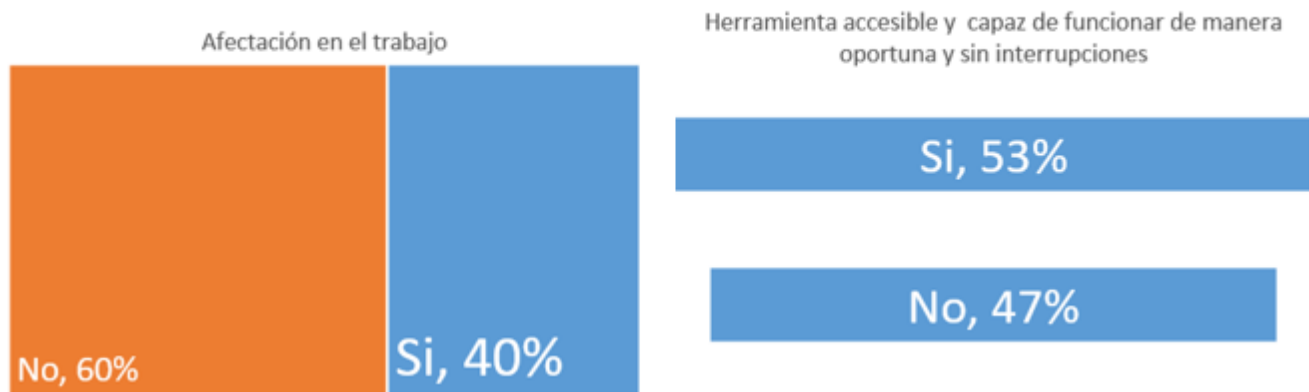
Al consultar puntualmente, si se ha visto afectado el trabajo de los funcionarios de alguna manera, porque la aplicación no está disponible en el momento de ser requerida; el 40% (14) de ellos si manifestó afectación en sus labores, debido a falta de oportunidad de la herramienta. Al respecto se mencionó, que de la experiencia tenida en ocasiones se cae la plataforma, no se pueden atender las llamadas de los usuarios internos y externos, se corta la comunicación, se presentan interferencias, se tiene la necesidad de estar conectando la aplicación porque desaparece al encender el equipo, no se visualizan llamadas entrantes por falta de sonido del equipo las cuales después aparecen como llamadas perdidas. Por otro lado, se mencionó además que los usuarios externos manifiestan que la llamada no entra, lo que imposibilita la comunicación con ellos, se tiene que esperar periodos de tiempo a que se restablezca la conexión para poder usar la herramienta y en algunos casos se tiene que usar los teléfonos personales para poder realizar las llamadas.

Referente a la oportunidad de la herramienta, un 47% (16) de los que contestaron a la pregunta, respondió que de la experiencia tenida con el servicio que brinda la aplicación ISMyPeers, este no es accesible ni

capaz de funcionar de manera oportuna y sin interrupciones, esto principalmente por temas relacionados a la conectividad de la aplicación, así como elementos propios de la herramienta relacionadas al audio y al funcionamiento de esta.

En la siguiente imagen se ilustra:

Imagen N°5- Afectación en el servicio- Oportunidad de la herramienta



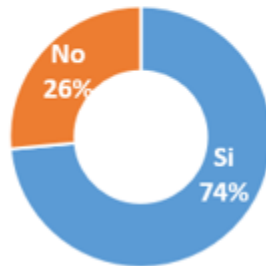
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del formulario aplicado

Al consultar propiamente por los principales requerimientos del proyecto que presenta mayores limitaciones, se determinó que, en cuanto a la conexión a internet, el 26% (9) de los funcionarios que contestaron la pregunta, confirmaron que el internet con que cuenta la instancia donde trabaja, no le permite un uso adecuado de la aplicación ISMyPeers. Sobre este tema una de las particularidades del proyecto, es su dependencia de la conexión a internet, lo que limita su uso en caso de carecerse de este o de no contar con la calidad adecuada, condicionando la continuidad del servicio que se presta a la población.

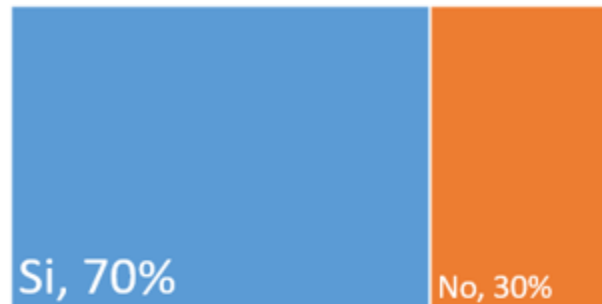
Referente a si se cuenta con el equipo requerido para el uso de la plataforma (diademas o audífonos suministrados por la institución para uso de la aplicación ISMyPeers), el 30% (14) del total de funcionarios, no cuentan con este. Al consultar a los funcionarios que indicaron si tener diadema, el 42% no contaba con este equipo al momento que se le dio la licencia, situación que evidencia la falta de oportunidad de contar con los requerimientos del proyecto, al momento de dar por implementado el mismo. En la siguiente imagen se ilustra.

Imagen N°6- Disponibilidad de los requerimientos del proyecto

El internet que tiene le permite uno adecuado de la aplicación



Funcionarios con diademas o audifonos

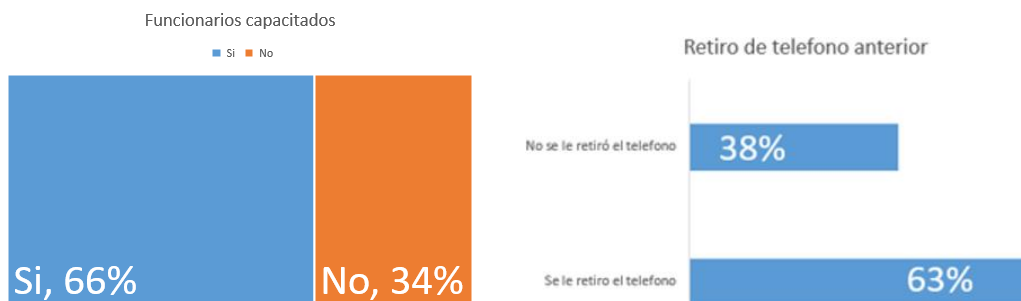


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del formulario aplicado

En cuanto a temas relacionados a la gestión del cambio, referente a la educación de la población meta hacia los nuevos procesos se determinó, que los 47 funcionarios que se les aplicó la encuesta, más de una tercera parte de ellos (34%) respondió que no se le ha brindado una capacitación sobre el uso de la aplicación ISMyPeer, esto a pesar de haberse realizado campañas de capacitación, según lo mencionado por el Departamento DTIC. Adicionalmente en cuanto al rediseño de los procesos adoptados, se determinó que de 32 funcionarios que respondieron tenían asignado un teléfono de la anterior plataforma, un 38% (12) no se le ha retirado este bien después de la implementación de la nueva telefonía; bienes que de acuerdo con la nueva dinámica institucional resultan obsoletos dentro de la operación diaria, para los cuales existe un marco técnico y normativo para dar de baja. A los funcionarios que, sí indicaron retiro del equipo, un 70% (14) respondió que al retirarse este, no se le entregó algún documento que evidenciase la baja del teléfono que tenían asignado.

En la siguiente imagen se detalla.

Imagen N°7- Gestión del cambio

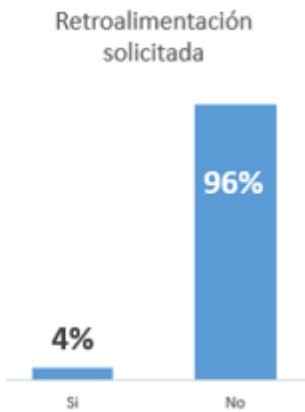


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del formulario aplicado

Finalmente, al consultar a los 47 funcionarios, si se les ha pedido alguna retroalimentación sobre la experiencia con la aplicación ISMyPeers, se determinó que el 96% (45) de estos indicó que no se les ha

pedido dicha retroalimentación, lo cual invisibiliza lo determinado en esta encuesta, limitando la toma de decisiones y la mejora continua de la solución. En la siguiente imagen se ilustra esta situación.

Imagen N°8- Retroalimentación sobre el proyecto



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del formulario aplicado