



MUNICIPALIDAD DE BELÉN
AUDITORÍA INTERNA

INFORME FINAL
INF-AI-10-2019

CONTRATOS OUTSOURCING DE LA UNIDAD DE INFORMÁTICA

NOVIEMBRE DE 2019

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN.....	5
II.	COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	15
III.	RESULTADO OBTENIDO	16
3.1	Contratación 2017LA-000001-0002600001 “Servicios de Video y Vigilancia y Telecomunicación” ...	16
3.1.1	Contrataciones distintas gestionadas con un mismo número de contrato.....	16
3.1.2	Gestión de incidentes asociados con la contratación.....	17
3.2	Contratación 2015CD-000082-0002600001: Contratación para renta de servidores.....	19
3.2.1	Manejo de la confidencialidad de la información.....	19
3.3	Contratación 2016LA-000018-0002600001: Servicio de apoyo para la atención de diferentes reportes que ingresan en la mesa de ayuda de la Municipalidad de Belén.....	20
3.3.1	Cronograma para gestionar el servicio.....	20
3.4	Contratación 2015CD-000034-0002600001: Mantenimiento preventivo y correctivo para equipo de comunicación, teléfonos, fax y central telefónica	21
3.4.1	Documentación sobre la gestión en la contratación	22
3.5	Contratación 2016LA-000011-0002600001: Contratación para renta de equipo de comunicación (Switch)	23
3.5.1	Documentación sobre la gestión en la contratación	23
3.6	Contratación 2015LA-000024-0002600001: Mantenimiento preventivo y correctivo de la UPS.....	24
3.6.1	Gestión administrativa de la contratación.....	24
3.7	Contratación 2016LA-000013-0002600001: Contratación de servicio, análisis, diseño y desarrollo del sitio web de la Municipalidad de Belén	25
3.7.1	Documentación sobre la gestión en la contratación	26
3.7.2	Documentación sobre la gestión en la contratación	27
3.8	Contratación 2013LA-000004-0002600001: Adquisición de un sistema integral de gestión municipal (SIGM) para la Municipalidad de Belén	27
3.8.1	Empoderamiento del rol de administrador del contrato.....	28
3.9	Contratación 2017LA-000003-0002600001: Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo, soporte de mejoras al SIGMB.....	30
3.9.1	Contrataciones distintas gestionadas con un mismo número de contrato	31
3.9.2	Empoderamiento del rol de administrador de contrato.	32

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

3.9.3 Documentación sobre la gestión en la contratación 34

3.9.4 Definición de los niveles de servicio 34

3.9.5 Contraparte que analice los casos relacionados a la contratación. 35

3.9.6 Gestión de nuevos requerimientos 36

3.9.7 Tenencia sobre el código fuente actual..... 38

3.9.8 Controles que le permitan a la Municipalidad apoderarse de la aplicación ante quiebra o
insolvencia del proveedor 41

IV. CONCLUSIONES 43

V. RECOMENDACIONES 45

A LA ADMINISTRACIÓN..... 45

ORIGINAL FIRMADO

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe es el resultado de un estudio de auditoría programado en el Plan de Auditoría del año 2018, orientado para evaluar la efectividad y la eficiencia con la cual se gestionan las contrataciones outsourcing de la Unidad de Informática, enfocándose, en las actividades, funciones y operaciones del prestador de servicios en cuanto a la administración de los recursos informáticos, la confiabilidad, la oportunidad y la eficiencia con las que trata la información de la Municipalidad, los resultados que obtienen del procesamiento de datos y la eficiencia y eficacia de sus servicios, lo anterior a través de la observación del marco regulatorio vigente y las mejores prácticas aplicables al Sector Público desde la perspectiva de los temas por analizar.

Esta auditoría abarcó las acciones realizadas tanto por la Administración en cuanto al desarrollo de cada una de las etapas de la contratación de los bienes y servicios que constan en el respectivo expediente, como la responsabilidad de la administración de los contratos y por ende de la fiscalización de estos.

Con el desarrollo del trabajo de auditoría, esta unidad de fiscalización determinó a través del análisis realizado, eventuales vulnerabilidades que enfrenta la Municipalidad en el proceso de contratación administrativa de los contratos outsourcing de la Unidad de Informática. Para ello, se efectuó una valoración integral de los expedientes administrativos de cada una de las compras sujetas de revisión y se validó que el proceso respondiera al marco normativo y mejores prácticas aplicables al sector público en esta materia.

En este orden de ideas, se encontró que la Municipalidad con relación al proceso de contratación de los bienes y servicios de la Unidad Informática presenta una serie de debilidades de control que giran en torno a los siguientes puntos:

- a. La gestión documental de los expedientes a nivel administrativo.*
- b. La definición de controles que resguarden los intereses de la Municipalidad de Belén.*
- c. Conocimiento de todas las responsabilidades asociadas con la gestión integral de contratos.*
- d. Trazabilidad de la gestión en las contrataciones.*
- e. Existencia de una contraparte técnica que oriente las definiciones de mejoras, correcciones o nuevos desarrollos en el SIGMB.*

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

- f. *Controles para gestionar de manera adecuada el desarrollo e implementación de los nuevos requerimientos definidos para el SIGMB.*

Bajo este contexto, en el tanto la Administración desarrolle acciones de mejora en los puntos enumerados anteriormente, ello repercutirá positivamente en las distintas fases de los procesos que fueron objeto de estudio.

Dadas las debilidades identificadas se giran una serie de disposiciones a la Administración, con el fin de que ésta, diseñe e implemente a la brevedad posible, mecanismos de control que logren mitigar los riesgos e impactos asociados a cada una de las debilidades de control interno enumeradas.

Además, es importante recalcar que lo indicado en el informe de la Auditoría será objeto de seguimiento en fechas posteriores según lo establecido en la norma 2.11 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

ORIGINAL FIRMADO

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio.

El presente estudio se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a las auditorías internas en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno y en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del año 2018 de esta Auditoría Interna.

1.2 Objetivo general del estudio.

El objetivo de esta auditoría consistió en evaluar los servicios de outsourcing de TI que se proporcionan a la Municipalidad de Belén enfocándose en las actividades, funciones y operaciones del proveedor en cuanto a la administración de los recursos informáticos, la confiabilidad, la oportunidad y la eficiencia del procesamiento de datos y la prestación de los servicios.

Objetivos específicos

1. Identificar la existencia de controles definidos de manera explícita en los contratos, a través de los cuales se logre medir el cumplimiento de estos por parte de los proveedores, el resguardo de la integridad y confidencialidad de la información y la identificación clara de los servicios o productos contratados y los mecanismos de pago asociados a los mismos.
2. Validar la aplicación de buenas prácticas en la custodia de documentos que conforman el expediente de cada outsourcing de la Unidad de Informática, de forma tal que se logre verificar la trazabilidad de las acciones vinculadas con la aplicación de controles que permitan evidenciar el debido proceso efectuado para resguardar los intereses de la Municipalidad de Belén en la entrega de los servicios y productos, según lo definido en cada contratación.

1.3 Alcance.

El estudio comprende la revisión de todos los contratos de outsourcing de TI que administra la Unidad de Informática de la Municipalidad de Belén, al 31 de diciembre del 2018.

Por el tipo de servicios que en la actualidad la Unidad de Informática se tiene bajo la figura de outsourcing, el proceso de revisión efectuado no contempla la aplicación de técnicas de revisión en las instalaciones de los proveedores ni revisión sobre los controles asociados al procesamiento de información bajo la responsabilidad de terceros, ya que los proveedores actuales no realizan, para la Municipalidad de Belén, tareas de custodia de información o procesamiento de ésta.

En primera instancia se identificaron 14 contrataciones vigentes, sobre las cuales se centró el proceso

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

de revisión, como se detalla:

Cuadro No1

Contrataciones analizadas durante la ejecución de la Auditoría

#	# CONTRATACIÓN	OBJETO CONTRACTUAL	DESCRIPCIÓN DE LA CONTRATACIÓN	PLAZO Y FECHA DE LA CONTRATACIÓN	MONTO
1	2017LA-000001-0002600001	Servicios de Video y Vigilancia y Telecomunicación	Comprar e instalar vigilancia mediante cámaras de video en distintas localidades del cantón de Belén.	<ul style="list-style-type: none"> Se firma un contrato el 24 de enero de 2017, y debido a gestiones administrativas se firma un nuevo contrato el 24 de octubre de 2018, con una duración de 6 meses. 	Contrato actual es de de ¢83.133.117,24, los cuales son cancelados contra demanda de los servicios.
2	2017LA-000003-0002600001	Servicio de Mantenimiento Preventivo y correctivo, soporte de mejoras al Sistema de Gestión Municipal Belén (SIGMB)	Brindar servicios de mantenimiento (preventivo y correctivo), soporte y Desarrollo de Mejoras al Sistema Integrado de Gestión Municipal Belén (SIGMB).	<ul style="list-style-type: none"> El servicio se contrata por un año prorrogable por 3 periodos más hasta un máximo de 4 años. El contrato se firma el 05 de julio de 2017. 	Se cancela una factura mensual por \$2.000, por concepto de servicios de mantenimiento (preventivo y correctivo), soporte y desarrollo de mejoras.
3	2018CD-000014-0002600001	Servicio de horas para proyectos de diseño e implementación de la infraestructura de la base de datos ORACLE de la Municipalidad de	<ul style="list-style-type: none"> Realizar un diagnóstico que determine las necesidades de información a resolver. Gestionar la base de datos ORACLE. 	<ul style="list-style-type: none"> La contratación del servicio ya finalizó. El servicio se adjudicó el 19 de abril de 2018. 	Se canceló ¢8.000.000, por concepto de horas de servicio.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

#	# CONTRATACIÓN	OBJETO CONTRACTUAL	DESCRIPCIÓN DE LA CONTRATACIÓN	PLAZO Y FECHA DE LA CONTRATACIÓN	MONTO
		Belén			
4	2015CD- 000082- 0002600001	Contratación para Renta de Servidores	Alquilar un equipo servidor, con las especificaciones técnicas indicadas.	<ul style="list-style-type: none"> El servicio se contrata por un año prorrogable por 2 periodos más hasta un máximo de 3 años. El servicio se adjudicó el 17 de diciembre de 2015. 	Se cancela una factura mensual por \$150, por concepto de servicios de alquiler y mantenimiento.
5	2015LA- 000005- 0002600001	Servicio mantenimiento correctivo y preventivo de la plataforma tecnológica Windows data center 2012	<ul style="list-style-type: none"> Realizar un diagnóstico que determine las necesidades. Dar soporte técnico a toda la plataforma Windows Data Center 2012 	<ul style="list-style-type: none"> La contratación del servicio ya finalizó. El servicio se contrató por un año prorrogable por tres periodos hasta un máximo de 4 años. El servicio se adjudicó el 27 de julio de 2015. 	Según oferta económica, el pago se realizó de manera mensual por €1.700.000, por concepto de servicio de mantenimiento preventivo y correctivo.
6	2017LN- 000002- 0002600001	Renta de computadoras	Arrendar computadoras para el uso de los funcionarios de la Municipalidad de Belén.	<ul style="list-style-type: none"> El servicio se contrata por un año con posibilidad de prorrogas iguales de 3 años hasta un máximo de cuatro años de contrato. 	Se cancela una factura mensual por \$4.001,79, por concepto de servicios de alquiler de equipos.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

#	# CONTRATACIÓN	OBJETO CONTRACTUAL	DESCRIPCIÓN DE LA CONTRATACIÓN	PLAZO Y FECHA DE LA CONTRATACIÓN	MONTO
				<ul style="list-style-type: none"> El servicio se adjudicó el 29 de junio de 2017. 	
7	2018LA-000009-0002600001	Licencia Firewall Perimetral	Suministrar el licenciamiento, los equipos, accesorios y soporte requeridos de acuerdo a las especificaciones técnicas descritas.	<ul style="list-style-type: none"> El servicio se contrata por un año con posibilidad de prorrogas iguales de 3 años hasta un máximo de cuatro años de contrato. El servicio se adjudicó el 12 de octubre de 2018. 	<p>Según oferta económica, se cancela de manera mensual:</p> <ul style="list-style-type: none"> \$5.230, por concepto de alquiler de plataforma \$55, por hora de servicio de desarrollo de mejoras y nuevos requerimientos
8	2017LA-000004-0002600001	Renta de equipo de impresión	Arrendar equipos de impresión para el uso de los funcionarios de la Municipalidad de Belén.	<ul style="list-style-type: none"> El servicio se contrata por un año prorrogable por tres períodos hasta un máximo de 4 años. El servicio se adjudicó el 17 de mayo de 2017. 	Según oferta económica, se cancela de manera mensual \$ 2.583,72.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

#	# CONTRATACIÓN	OBJETO CONTRACTUAL	DESCRIPCIÓN DE LA CONTRATACIÓN	PLAZO Y FECHA DE LA CONTRATACIÓN	MONTO
9	2016LA- 000018- 0002600001	Servicio de apoyo para la atención de diferentes reportes que ingresan en la mesa de ayuda de la municipalidad de Belén	<ul style="list-style-type: none"> • Atender de incidentes reportados por la mesa de servicios. • Revisar, readecuar y documentar de los procesos ITIL. • Revisar del catálogo de servicios actual de la Municipalidad. • Instalar los módulos necesarios de la solución para gestionar la mesa de servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • El servicio se contrata por un año prorrogable por tres períodos hasta un máximo de 4 años. • El servicio se adjudicó el 17 de noviembre de 2016. 	Se cancela factura mensual por \$2.288, por concepto de los servicios de atención.
10	2016LA- 000013- 0002600001	Contratación de servicio, análisis, diseño y desarrollo del sitio WEB, municipalidad de Belén	Contratar los servicios de análisis, diseño, desarrollo y mantenimiento del portal WEB de la Municipalidad de Belén, como plataforma digital.	<ul style="list-style-type: none"> • El servicio se contrata por un año prorrogable por tres períodos hasta un máximo de 4 años. • El servicio se adjudicó el 19 de octubre de 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> • El pago se realizó contra etapa, se canceló un total de \$59.800 • Además, se realiza facturación mensual por concepto de soporte y mantenimiento o la hora por este concepto es de \$50.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

#	# CONTRATACIÓN	OBJETO CONTRACTUAL	DESCRIPCIÓN DE LA CONTRATACIÓN	PLAZO Y FECHA DE LA CONTRATACIÓN	MONTO
11	2015LA- 000024- 0002600001	Mantenimiento Preventivo y Correctivo de la UPS	<ul style="list-style-type: none"> • Dar mantenimiento preventivo y correctivo de la UPS marca TRIPPLITE • Sustituir componentes Baterías y Tarjeta SNMP o Webcard. 	<ul style="list-style-type: none"> • El servicio se contrata por un año prorrogable por tres períodos hasta un máximo de 4 años. • El proveedor presenta la primera factura el 11 de febrero de 2016. 	<p>Esta contratación tiene vinculados los siguientes pagos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Línea 1: Mantenimiento preventivo y correctivo: \$ 820, se realiza de manera mensual. • Línea 2: Reemplazo de Baterías y tarjeta SNMP o Webcard: \$2.979. • Línea 3: UPS y tarjeta SNMP o Webcard: \$3.315.
12	2015CD- 000034- 0002600001	Mantenimiento Preventivo y Correctivo para Equipo de Comunicación, Teléfonos, Fax y Central Telefónica	Dar mantenimiento preventivo y correctivo para las centrales telefónicas Panasonic TDE200 ubicada en el Palacio Municipal y la TDE100 ubicada en el edificio de Servicios Públicos propiedad de la Municipalidad.	<ul style="list-style-type: none"> • El servicio se contrata por un año prorrogable por tres períodos hasta un máximo de 4 años. • El servicio se adjudicó el 16 de julio de 2015. • El 11 de octubre de 2018, mediante oficio GBYS-043-2018, se notifica que la administración 	<p>Se cancela una factura mensual por \$175.000, por concepto de soporte y mantenimiento. En caso de utilizar horas extras se realiza un cobro adicional.</p>

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

#	# CONTRATACIÓN	OBJETO CONTRACTUAL	DESCRIPCIÓN DE LA CONTRATACIÓN	PLAZO Y FECHA DE LA CONTRATACIÓN	MONTO
				de esta contratación se traslada a la Unidad de Bienes y Servicios.	
13	2013LA- 000004- 0002600001	Adquisición de un Sistema Integral de Gestión Municipal (SIGMB) para la Municipalidad de Belén.	Modelar la Gestión Municipal y desarrollar un sistema informático para atender las necesidades de los usuarios internos y externos.	<ul style="list-style-type: none"> La implementación de la aplicación finaliza el 10 de diciembre de 2015. 	El pago se realizaba contra entrega a satisfacción de etapas. Se canceló un total de ¢102.000.000
14	2016LA- 000011- 0002600001	Contratación para Renta de Equipo de Comunicación (SWITCH)	Contar con una empresa que rente equipo de comunicación (switch), esto con el propósito de ir sustituyendo paulatinamente los equipos que se encuentran en operación y/o adquirir nuevo equipo, esto de acuerdo a los requerimientos de la institución.	<ul style="list-style-type: none"> El servicio se contrata por un año prorrogable por tres períodos hasta un máximo de 4 años. El servicio se adjudicó el 23 de agosto de 2016. El 11 de octubre de 2018, mediante oficio GBYS-044-2018, se notifica que la administración de esta contratación se traslada a la Unidad de Bienes y Servicios. 	Se cancela una factura mensual por \$2.710,80, por concepto de renta de equipo.

Fuente: Elaboración propia, basándose en la información de los expedientes e información de SICOP, para cada

contratación.

Por el tipo de servicios que en la actualidad la Unidad de Informática se tiene bajo la figura de outsourcing, el proceso de revisión efectuado no contempla la aplicación de técnicas de revisión en las instalaciones de proveedores ni revisión sobre los controles asociados al procesamiento de información bajo la responsabilidad de terceros, ya que los proveedores actuales no realizan, para la Municipalidad de Belén, tareas de custodia de información o procesamiento de ésta.

1.4 Criterios Utilizados en la Revisión.

El marco utilizado para el desarrollo del presente estudio de auditoría es el siguiente:

- Ley General de Control Interno, No.8292 y su reglamento.
- Las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información (N-2-2007-CO-DFOE) emitidas por la Contraloría General de la República.
- Las Normas Generales de Auditoria para el Sector Público, R-DC-64-2014.
- Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)
- Marco Normativo Interno de la Municipalidad de Belén.
- Reglamento para el Uso de las Tecnologías de Información de la Municipalidad de Belén
- Ley de Contratación Administrativa N° 7494.
- Marco para la gestión gobierno y las tecnologías de información (TI), COBIT 5.

La aplicación de este marco se realiza según los objetivos y alcance definido para el presente estudio.

1.5 Metodología Aplicada.

Las actividades desarrolladas para lograr los objetivos definidos en el presente estudio fueron las siguientes:

- Definición de insumos sobre la cual se centraría la revisión documental de los expedientes de gestión para los outsourcing de la Unidad de Informática.
- Revisión de los expedientes entregados por parte de la Unidad de Bienes y Servicios, esta revisión permitió identificar los servicios contratados y que están bajo la administración de Unidad de Informática y el flujo de pagos realizados a estos proveedores.
- Investigación en el Sitio Integrado de Compras Públicas (SICOP), con dicha investigación se

logró:

- Obtener documentación oficial existente, relacionada con la contratación, de los expedientes analizados.
- Identificar diferencias entre la información remitida en los expedientes físicos y la contenida en el SICOP.
- Determinar que las contrataciones mantienen un registro en el SICOP para las actividades licitatorias y de adjudicación; y además tienen un expediente físico para el control de pagos.
- Entrevista con la responsable de la Unidad de Informática, en donde se analizaron las siguientes actividades:
 - Validación de las contrataciones vigentes que tiene bajo su responsabilidad.
 - Los controles ejecutados que dicha unidad ejecuta para gestionar los contratos que en la actualidad están bajo su responsabilidad.
 - Debido a la importancia que tiene el Sistema Integral de Gestión Municipal (SIGM) y que en la actualidad se continúa con una relación contractual de mantenimiento con el proveedor, se analizó el marco de controles con los cuales se ha gestionado a este proveedor.
 - Producto de esta sesión se solicitó una serie de evidencia que soporta la aplicación de los controles analizados en dicha sesión.
- Revisión sobre la evidencia entregada por la Unidad de Informática, para constatar la existencia y efectiva aplicación de los controles.
- Se utiliza de referencia el estudio realizado por la Auditoría Interna sobre el proyecto de implementación del Sistema Integral de Gestión Municipal (SIGM).
- Revisión de los estudios de auditoría anteriores relacionados con el proyecto de implementación del Sistema Integral de Gestión Municipal (SIGM).
- Identificación de órdenes de compra vinculadas a servicios de mantenimiento del contrato vigente con el proveedor de la solución SIGM.
- Identificación de órdenes de compra vinculadas a solicitudes de nuevos desarrollos para la solución SIGM.
- Se analizaron los servicios contratados por la Unidad de Informática, para determinar, según

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

su naturaleza, cuáles deberían seguir en modalidad de outsourcing y cuáles podrían ser ejecutados a nivel interno por esta Unidad.

1.6 Declaración de Cumplimiento de Normas

De conformidad con lo establecido en la Norma 1.3.3 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, se declara que las actividades del presente estudio se realizaron de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, entre otra normativa legal y técnica atinente a la materia.

1.7 Responsabilidad de la Administración.

La administración es responsable de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento, esto de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Control Interno.

1.8 Limitaciones.

Para la realización de este estudio se presentaron las limitaciones que se describen a continuación:

1. Producto de la sesión de trabajo efectuada el día 9 de enero de 2019, se generó la minuta No.01-MB-2019, en este documento se describe como acuerdo la solicitud de una serie de evidencia que la Unidad de Informática debía proporcionar, vinculada a la gestión de los servicios de outsourcing que administra. La evidencia fue remitida el 21 de enero del 2019; una vez analizada se determinó que la evidencia no reunía el nivel de detalle solicitado; por lo que se le solicitó nuevamente, mediante el oficio OAI-09-2019 del 30 de enero de ese año, la remisión de la información, sin embargo; en esta segunda respuesta, la información enviada tampoco cubrió lo solicitado.

La evidencia solicitada se detalla a continuación:

Proveedor	Información solicitada	
Componentes el Orbe	1.	Lista de chequeo con las cuales se han validado la configuración de los equipos entregados.
	2.	Documentos de aceptación o visto bueno, que han servido para realizar los pagos al proveedor.
RICOH Costa Rica S. A	1.	Lista de chequeo con las cuales se han validado la configuración de los equipos entregados.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

Proveedor	Información solicitada	
	2.	Documentos de aceptación o visto bueno, que han servido para realizar los pagos al proveedor.
G CON COSTA RICA	1.	Documentos de aceptación o visto bueno, que han servido para realizar los pagos al proveedor.
DECSA	1.	Documentos de aceptación de productos, que han servido para realizar los pagos al proveedor.
	2.	Cronograma del proyecto.
	3.	Histórico de los últimos 6 meses sobre el manejo de incidentes reportados, este histórico debe incluir tanto los incidentes reportados como toda su trazabilidad y estado actual.
	4.	Reporte, documentación y estado actual de nuevo requerimientos.

La falta de detalle de esta evidencia tiene impacto en el análisis realizado para el presente estudio; específicamente en los temas relacionados con la gestión de casos y control de nuevos requerimientos asociados al SIGMB.

II. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

En cumplimiento con lo establecido en el apartado 205. Comunicación de resultados de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, los artículos 35, 36, 37 de la Ley General de Control Interno y el punto 4.5 del Procedimiento para la Tramitación de Informes de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Belén, se comentaron los hallazgos contenidos en este informe, en la oficina de esta auditoría, lo cual consta en la minuta de auditoría CR-AI-07-2019 de noviembre del año en curso, en presencia de los siguientes funcionarios de la Municipalidad: Thais Zumbado Ramirez, Vicealcaldesa, y Alina Sanchez Gonzalez, Coordinadora de Informática, quienes aceptaron el resultado de dicho informe.

III. RESULTADO OBTENIDO

Mediante el estudio realizado se determinó lo siguiente:

3.1 Contratación 2017LA-000001-0002600001 “Servicios de Video y Vigilancia y Telecomunicación”

El proveedor contratado para este servicio fue la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH); esta contratación consiste en la compra e instalación de cámaras para la vigilancia de distintas localidades del cantón de Belén, para la debida operación de estos dispositivos la contratación también incluye servicios tecnológicos como líneas y dispositivos de comunicación, servicio internet y generación de respaldos. Se firma un contrato el 24 de enero de 2017, y debido a gestiones administrativas se firma un nuevo contrato el 24 de octubre de 2018, con una duración de seis meses. El contrato es de €83.133.117,24 los cuales son cancelados contra demanda de los servicios.

En el oficio AMB-C-196-2018, del 23 de octubre de 2018, se informa que a partir del 11 de octubre de 2018 la administración total de este contrato pasa a ser responsabilidad de la Unidad de Bienes y Servicios, resaltando que para este contrato se incluyen solamente las líneas o servicios vinculados con cámaras de todo tipo, puntos de acceso a Internet y bocinas. Dada esta situación, el análisis de esta auditoría se centrará en la gestión realizada durante el tiempo (20 meses) en el cual la Unidad de Tecnología de información tuvo bajo su responsabilidad la gestión de este contrato.

Como producto del estudio de auditoría se identificaron los siguientes hallazgos, vinculados con esta contratación:

3.1.1 Contrataciones distintas gestionadas con un mismo número de contrato.

Analizando el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), se identifica que el número de contratación tiene vinculado un objeto contractual totalmente diferente a los servicios que se está analizando en este informe. Según lo indicado por la Unidad de Bienes y Servicios, esto ocurrió porque existen dos contrataciones, con objetos contractuales totalmente diferentes, asociadas al mismo número de contratación, una contratación es gestionada mediante expediente físico y la otra es gestionada a través del SICOP.

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, en el CAPÍTULO V: NORMAS SOBRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, se establece:

“5.4 Gestión documental El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida

gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.” (subrayado y negrita no es del original).

Además, en el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa se menciona lo siguiente:

“Artículo 11.- Expediente. Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveeduría 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...”

El debido control documental de los expedientes (físico o electrónico), por parte de la Unidad de Bienes y Servicios, en donde se logre identificar de manera única cada objeto contractual es clave para mantener un debido control interno sobre cada proveedor.

La inconsistencia identificada, pueden provocar:

- Pérdida de documentación.
- Tras papeleo de documentos entre expedientes.
- Conflictos con proveedores o entidades reguladoras.

3.1.2 Gestión de incidentes asociados con la contratación.

Según la evidencia entregada, se tienen registrados incidentes asociados a la contratación que no se han cerrado y cuyo tiempo de solución, según fechas registradas, ha sobrepasado los límites establecidos en los niveles de servicio con el proveedor. A continuación, se detallan los mismos:

- El caso 358 “Fallo Controles PTZ Cámara Residencial Belén”, tiene una fecha de registro del 26/06/2017, fue asignado como responsable de su solución a la ESPH, y registra una fecha estimada de solución para el 30/06/2017; sin embargo, a la fecha de esta auditoría, sigue contando con un estado de “Proceso”, lo que indica que no se ha concluido, después de 21 meses de haberse reportado.
- El caso 658 “Fallo en las Grabaciones”, tiene una fecha de registro del 26/10/2017, fue asignado como responsable de su solución a la ESPH, y registra una fecha estimada de solución para el 01/11/2017; sin embargo, a la fecha de esta auditoría, posee un estado de

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

“Asignado”, lo que indica que no se ha concluido, después de 25 meses de haberse reportado.

- El caso 650 “Revisión Cámaras”, tiene una fecha de registro del 23/10/2017, fue asignado como responsable de su solución a la ESPH, y registra una fecha estimada de solución para el 27/10/2017; sin embargo, a la fecha de esta auditoría, posee un estado de “Proceso”, lo que indica que no se ha concluido, después de 25 meses de haberse reportado.
- El caso 604 “Cámara Firestone”, tiene una fecha de registro del 02/10/2017, fue asignado como responsable de su solución a la ESPH, y registra una fecha estimada de solución para el 06/10/2017; sin embargo, a la fecha de esta auditoría, posee un estado de “Asignado”, lo que indica que no se ha concluido, después de 25 meses de haberse reportado.

Dentro de la información entregada no se evidencia una gestión integral de los incidentes que permita analizar el seguimiento dado y las medidas emprendidas para gestionar el atraso en la solución de estos casos.

Las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo IV Prestación de servicios y mantenimiento, define lo siguiente:

“4.5 Manejo de incidentes La organización debe identificar, analizar y resolver de manera oportuna los problemas, errores e incidentes significativos que se susciten con las TI. Además, debe darles el seguimiento pertinente, minimizar el riesgo de recurrencia y procurar el aprendizaje necesario.” (subrayado y negrita no es del original).

El responsable de supervisar este servicio debe, dentro de sus funciones, monitorear los incidentes reportados, velar porque los mismos se solucionen dentro de los plazos establecidos en los niveles de servicio, y de ser necesario aplicar las medidas pertinentes en caso de incumplimientos debidamente demostrados. Estas acciones permiten garantizar que el proveedor está cumpliendo con lo pactado y corregir de manera oportuna cualquier desviación.

La falta de gestión oportuna en el monitoreo y cumplimiento de plazos establecidos para solución de incidentes puede provocar:

- Un deterioro en la calidad del servicio ofrecido por parte del proveedor.
- Ante un proceso de resarcimiento de daños, la Municipalidad de Belén podría tener pérdidas económicas, ante la falta de documentación que pueda evidenciar incumplimientos en los niveles de servicio por parte del proveedor.

3.2 Contratación 2015CD-000082-0002600001: Contratación para renta de servidores.

La empresa contratada para la ejecución de este servicio fue Componentes el ORBE; el objetivo de esta contratación es el arrendamiento de un equipo servidor para la Municipalidad de Belén; el servicio incluye soporte para los mantenimientos preventivos y correctivos. Esta contratación se adjudica el 17 de diciembre de 2015.

Como producto del estudio de auditoría se identificó el siguiente hallazgo, vinculado con esta contratación:

3.2.1 Manejo de la confidencialidad de la información.

Dentro de los documentos contractuales analizados no se identificó la existencia de alguna cláusula que contemple la confidencialidad de la información que el proveedor debe mantener, en relación con los datos de la Municipalidad de Belén a los cuales tiene acceso.

Las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo I Normas de aplicación general, define lo siguiente:

“1.4 Gestión de la seguridad de la información La organización debe garantizar, de manera razonable, la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, lo que implica protegerla contra uso, divulgación o modificación no autorizados, daño o pérdida u otros factores disfuncionales...”

Además, lo anterior representa eventualmente una inobservancia a la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, en lo estipulado en el artículo 3 incisos f), h) y i), artículo 10 y artículo 11.

La información gestionada en los servidores debe mantenerse resguardada de divulgación, por parte de terceros, para resguardar los intereses de la Municipalidad.

El carecer de mecanismos a nivel contractual que permitan restringir al proveedor sobre los niveles de resguardo y cuidado que debe tener sobre la información vinculada en el servidor expone a eventuales riesgos de tipo legal, reputacional, civil e informático a la Municipalidad, tales como:

- Sufrir violaciones a su seguridad.
- Eventuales demandas, producto de exposición de datos sensibles.
- Daño de imagen.
- Incapacidad de exigir recuperación de daños al proveedor.

3.3 Contratación 2016LA-000018-0002600001: Servicio de apoyo para la atención de diferentes reportes que ingresan en la mesa de ayuda de la Municipalidad de Belén.

La empresa contratada para la ejecución de este servicio fue Componentes el ORBE; este contrato tiene como finalidad los siguientes cuatro aspectos:

- Atención de incidentes reportados por la mesa de servicios.
- Revisión, readecuación y documentación de los procesos ITIL.
- Revisión del catálogo de servicios actual de la Municipalidad.
- Instalación de todos los módulos necesarios de la solución para gestionar la mesa de servicio.

Esta contratación fue adjudicada el 17 de noviembre de 2016.

Como producto del estudio de auditoría se identificaron los siguientes hallazgos, vinculados con esta contratación:

3.3.1 Cronograma para gestionar el servicio.

En el punto 7 del cartel de licitación de esta contratación se indica que los acuerdos de nivel de servicio se establecerán mediante un cronograma el cual será definido en conjunto. Sin embargo, dentro de la evidencia proporcionada no se entregó dicho cronograma, por lo que no hay forma de corroborar con qué controles se está monitoreando que el proveedor ejecuta las actividades dentro de un tiempo que sea satisfactorio para los intereses de la Municipalidad de Belén.

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, dentro del punto 4.1 Actividades de control, establece lo siguiente:

“4.1 Actividades de control El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del 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.

El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución...”

Además, las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo IV Prestación de servicios y mantenimiento, define lo siguiente:

“4.5 Manejo de incidentes La organización debe identificar, analizar y resolver de manera oportuna los problemas, errores e incidentes significativos que se susciten con las TI. Además, debe darles el seguimiento pertinente, minimizar el riesgo de recurrencia y procurar el aprendizaje necesario.” (subrayado y negrita no es del original).

Para poder realizar un efectivo seguimiento a los incidentes y corregir desviaciones, se debe de manera previa establecer las actividades que serán monitoreadas y los criterios contra los cuales se monitorearán, ya que sin estos no es posible tener parámetros que determinen si hay o no fallas que se deban corregir.

No contar, con niveles de servicio formalmente establecidos para esta contratación, puede provocar las siguientes consecuencias:

- Un deterioro en la calidad del servicio ofrecido por parte del proveedor.
- Afectación en las actividades ejecutadas por los funcionarios de la Municipalidad; que dependen de los servicios gestionados por la mesa de servicio.
- Ante un proceso de resarcimiento de daños, la Municipalidad de Belén podría tener problemas en la aplicación de multas o sanciones ya que carecería de elementos probatorios de incumplimientos por parte del proveedor.

3.4 Contratación 2015CD-000034-0002600001: Mantenimiento preventivo y correctivo para equipo de comunicación, teléfonos, fax y central telefónica.

La empresa contratada para la ejecución de este servicio fue TECTEL Tecnología Telefónica S.A.; el objetivo de esta contratación es dar mantenimiento preventivo y correctivo para las centrales telefónicas Panasonic TDE200 ubicada en el Palacio Municipal y la TDE100 ubicada en el edificio de Servicios Públicos propiedad de la Municipalidad. Esta contratación fue adjudicada el 16 de julio de 2015.

En el oficio GBYS-043-2018, de la Unidad de Bienes y Servicios del 11 de octubre de 2018, se le indica al proveedor que a partir de esta fecha la administración de este contrato se traslada a la Unidad de Bienes y Servicios. Dada esta situación, el análisis de esta auditoría se centrará en la gestión realizada durante el tiempo en el cual la Unidad de Tecnología de información tuvo bajo su responsabilidad la gestión de este contrato.

Como producto del estudio de auditoría se identificó el siguiente hallazgo, vinculado con esta contratación:

3.4.1 Documentación sobre la gestión en la contratación.

Como parte de la información sobre la gestión de esta contratación se solicitó los reportes que permitieran justificar las labores de mantenimiento preventivo y correctivo que este proveedor debía desempeñar, y contra la cual se efectuaban pagos. No obstante, la evidencia suministrada presentó las siguientes características:

- **Mantenimiento Correctivo:** La evidencia que se entrega vinculada a este punto no cuenta con los elementos necesarios que permita concluir el debido trámite correctivo realizado, por el contrario, la estructura del documento entregado visualiza las tareas de un mantenimiento de rutina. Por lo que no es posible concluir el debido registro de mantenimientos correctivos, en caso de que éstos se hayan realizado.
- **Mantenimiento Preventivo:** La evidencia aportada solamente muestra un reporte de un periodo que detalla tareas preventivas, sin embargo, no se entregó la suficiente documentación que permita determinar que, como parte de la gestión de esta contratación, se hayan controlado los siguientes aspectos:
 - Cronograma con la planificación de la limpieza bimestral de los equipos.
 - Inspecciones preventivas periódicas.
 - Reportes de anomalías identificadas durante las revisiones preventivas.

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, en el CAPÍTULO V: NORMAS SOBRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, se establece:

“5.4 Gestión documental El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.” (subrayado y negrita no es del original).

Es de suma importancia que una contratación cuente con un expediente (físico o electrónico) en donde se logre dar la adecuada trazabilidad de la gestión efectuada. El expediente se convierte en un elemento probatorio que muestra cómo se ha desarrollado la contratación y cómo se logró subsanar cualquier situación que se pudiera haber presentado y que impactara las actividades planificadas.

No contar con una completa documentación sobre la gestión de cada contratación, pone en estado de vulnerabilidad a la Municipalidad de Belén ante una eventual necesidad de reconstrucción de hechos y sentar responsabilidades.

3.5 Contratación 2016LA-000011-0002600001: Contratación para renta de equipo de comunicación (Switch)

La empresa contratada para la ejecución de este servicio fue Componentes el ORBE; el objetivo de esta contratación es rentar equipos de comunicación (switch), esto con el propósito de ir sustituyendo paulatinamente los equipos que se encuentran en operación y/o adquirir nuevo equipo. Esta contratación se adjudica el 23 de agosto de 2016.

En el oficio GBYS-044-2018 de la Unidad de Bienes y Servicios, del 11 de octubre de 2018, se le indica al proveedor que a partir de esta fecha la administración de este contrato se traslada a la Unidad de Bienes y Servicios. Dada esta situación, el análisis de esta auditoría se centrará en la gestión realizada durante el tiempo en el cual la Unidad de Tecnología de información tuvo bajo su responsabilidad la gestión de este contrato.

Como producto del estudio de auditoría se identificó el siguiente hallazgo, vinculado con esta contratación:

3.5.1 Documentación sobre la gestión en la contratación.

Como parte de la información sobre la gestión de esta contratación se solicitó evidencia de la recepción de los equipos indicados en el cartel de contratación y de los procesos de mantenimiento sobre estos equipos; sin embargo, en ambos casos solamente se hace referencia a la gestión de facturas mensuales; por lo que no se logra concluir si se ejecutaron controles que permitieran gestionar la debida entrega de los equipos y el mantenimiento efectuado sobre los mismos.

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, en el CAPÍTULO V: NORMAS SOBRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, se establece:

“5.4 Gestión documental El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.” (subrayado y negrita no es del original).

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

Es de suma importancia que una contratación cuente con un expediente (físico o electrónico) en donde se logre dar la adecuada trazabilidad de la gestión efectuada. El expediente se convierte en un elemento probatorio que muestra cómo se ha desarrollado la contratación y cómo se logró subsanar cualquier situación que se pudiera haber presentado y que impactara las actividades planificadas.

No contar con una completa documentación sobre la gestión de cada contratación, pone en estado de vulnerabilidad a la Municipalidad de Belén ante una eventual necesidad de reconstrucción de hechos y sentar responsabilidades.

3.6 Contratación 2015LA-000024-0002600001: Mantenimiento preventivo y correctivo de la UPS.

La empresa contratada para la ejecución de este servicio fue Componentes el ORBE, esta contratación tuvo como finalidad los siguientes aspectos:

- Dar mantenimiento preventivo y correctivo de la UPS marca TRIPPLITE.
- Sustituir componentes Baterías y Tarjeta SNMP o Webcard.

El proveedor presenta la primera factura el 11 de febrero de 2016.

Como producto del estudio se identificó el siguiente hallazgo, vinculado con esta contratación:

3.6.1 Gestión administrativa de la contratación.

Según evidencia proporcionada, se han emitido facturas asociadas a la contratación 2015LA-000008-0002600001, esta contratación, según información del SICOP tiene como objeto "Alquiler de maquinaria pesada", el cual no tiene ninguna relación con los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de UPS.

En un correo enviado por la Municipalidad de Belén, el 25 de enero de 2019, se le indica a esta auditoría que el número de procedimiento real para este servicio es el 2015LA-000024-0002600001; al analizar este número en el SICOP se determina que efectivamente el objeto contractual es el vinculado al mantenimiento preventivo y correctivo de UPS, sin embargo, este concurso se encuentra con un estado de "Desierto/Infuctuoso".

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, en el CAPÍTULO V: NORMAS SOBRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, se establece:

“5.4 Gestión documental El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.” (subrayado y negrita no es del original).

Además, en el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa se menciona lo siguiente:

“Artículo 11.- Expediente. Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveeduría 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...”

El debido control documental de los expedientes (físico o electrónico), por parte de la Unidad de Bienes y Servicios, en donde se logre identificar de manera única cada objeto contractual es clave para mantener un debido control interno sobre cada proveedor y los pagos sobre cada contratación.

Las debilidades encontradas exponen a la institución a sufrir:

- Pérdida de documentación.
- Tras papeleo de documentos entre expedientes.
- Conflictos con proveedores o entidades reguladoras.

3.7 Contratación 2016LA-000013-0002600001: Contratación de servicio, análisis, diseño y desarrollo del sitio web de la Municipalidad de Belén.

La empresa contratada para la ejecución de este servicio fue G CON Costa Rica S.A, este contrato tuvo como objetivo contratar los servicios de análisis, diseño, desarrollo y mantenimiento del portal WEB de la Municipalidad de Belén, como plataforma digital. Esta contratación fue adjudicada el 19 de octubre de 2016.

Como producto del estudio de auditoría se identificaron los siguientes hallazgos, vinculados con esta contratación:

3.7.1 Documentación sobre la gestión en la contratación.

La evidencia proporcionada presenta una serie de debilidades que impiden analizar de manera integral la existencia y aplicación de controles que permitieran gestionar la debida ejecución de la contratación. Las debilidades identificadas son:

- En el cartel de licitación se menciona la necesidad de documentar y gestionar los riesgos asociados al proyecto, sin embargo, esta información no fue encontrada en los documentos proporcionados.
- En el cartel de licitación se menciona la necesidad de presentar informes de avances de manera quincenal, no obstante, en la información entregada se muestra solamente 3 informes de avance, a pesar de que en la propuesta de servicios el proveedor indica que el proyecto tendrá una duración aproximada de 8 meses.
- Se solicita evidencia de planes de pruebas y registro de resultados formalmente aprobados, para cada etapa del proyecto, sin embargo, solamente se entrega evidencia de la ejecución y resultado de algunas pruebas realizadas.

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, en el CAPÍTULO V: NORMAS SOBRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, se establece:

“5.4 Gestión documental El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.” (subrayado y negrita no es del original).

Es de suma importancia que una contratación cuente con un expediente (físico o electrónico) en donde se logre dar la adecuada trazabilidad de la gestión efectuada. El expediente se convierte en un elemento probatorio que muestra cómo se ha desarrollado la contratación y cómo se logró subsanar cualquier situación que se pudiera haber presentado y que impactara las actividades planificadas.

No contar con una completa documentación sobre la gestión de cada contratación, coloca en estado de vulnerabilidad a la Municipalidad de Belén ante una eventual necesidad de reconstrucción de hechos y sentar responsabilidades.

3.7.2 Documentación sobre la gestión en la contratación.

Según la evidencia aportada, 143 casos asociados con el mantenimiento del sitio WEB, que se registran y da seguimiento a través de envío y recepción de correos electrónicos; estos casos no quedan registrados en la herramienta de mesa de ayuda, que es el sitio formal en donde se deberían registrar todos los casos.

Las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo IV Prestación de servicios y mantenimiento, define lo siguiente:

“4.5 Manejo de incidentes La organización debe identificar, analizar y resolver de manera oportuna los problemas, errores e incidentes significativos que se susciten con las TI. Además, debe darles el seguimiento pertinente, minimizar el riesgo de recurrencia y procurar el aprendizaje necesario.” (subrayado y negrita no es del original).

Para poder darle un adecuado seguimiento a los casos, cada uno debe estar registrado en una herramienta especializada de help desk, como la que tiene la Municipalidad, solo así se podrá analizar tiempos de respuesta, de solución y cualquier otro detalle de una manera centralizada. El registro de casos en este tipo de herramientas permite, además, contar con una base de conocimiento mediante la cual se pueda analizar tendencias, casos recurrentes y brindar insumos para la gestión de problemas.

Gestionar casos mediante la utilización de correo electrónico puede traer consigo los siguientes problemas:

- Pérdida de control en la gestión de los casos.
- Imposibilidad de dar trazabilidad al desempeño y compromisos adquiridos entre el proveedor y la Municipalidad.
- Dificultad de sentar responsabilidades, ante incumplimientos.
- Un deterioro en la calidad del servicio ofrecido por parte del proveedor.

3.8 Contratación 2013LA-000004-000260001: Adquisición de un sistema integral de gestión municipal (SIGM) para la Municipalidad de Belén.

La empresa contratada para la ejecución de este servicio fue DECSA. El objetivo de esta contratación fue modelar la Gestión Municipal y desarrollar un sistema informático para atender las necesidades de los usuarios internos y externos. La contratación se finalizó el 10 de diciembre de 2015. En la actualidad el mantenimiento de este aplicativo se encuentra bajo la contratación 2017LA-000003-0002600001.

Como producto del estudio de auditoría se identificó el siguiente hallazgo, vinculado con esta contratación:

3.8.1 Empoderamiento del rol de administrador del contrato.

Según lo indicado por la administradora del contrato, en sesión de trabajo realizada el 09 de enero de 2019, su responsabilidad en la contratación se limitaba a tramitar facturas y ser contraparte de aspectos técnicos, sin embargo, dentro de la documentación revisada no se encontró ninguna lista de responsabilidades o perfil que limite el accionar del administrador del contrato, a las acciones que menciona la Coordinadora de Informática, quien se le delega la responsabilidad de administradora.

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, dentro del punto 4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones, inciso 4.5.2 Gestión de proyectos establece lo siguiente, en relación con la designación del responsable del proyecto:

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

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*
- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto...” (subrayado y negrita no es del original).*

Asimismo, en las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo IV Prestación de servicios y mantenimiento se define lo siguiente:

“4.6 Administración de servicios prestados por terceros

La organización debe asegurar que los servicios contratados a terceros satisfagan los requerimientos en forma eficiente. Con ese fin, debe:

- a. Establecer los roles y responsabilidades de terceros que le brinden servicios de TI.*
- b. Establecer y documentar los procedimientos asociados con los servicios e instalaciones contratados a terceros.*

c. Vigilar que los servicios contratados sean congruentes con las políticas relativas a calidad, seguridad y seguimiento establecidas por la organización.

d. Minimizar la dependencia de la organización respecto de los servicios contratados a un tercero.

e. Asignar a un responsable con las competencias necesarias que evalúe periódicamente la calidad y cumplimiento oportuno de los servicios contratados.” (subrayado y negrita no es del original).

También, en el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa se establece lo siguiente Artículo 8.- Decisión inicial, punto g:

“...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 Proveduría Institucional.”

Como se observa tanto en el marco legal del control interno, así como en la legislación de contratación administrativa, se establece que debe existir un responsable que gestione integralmente cada las contrataciones con terceros; solo así es posible obtener un control total de la ejecución de los servicios y productos que se le están adquiriendo al proveedor, en cuanto tiempo, alcance y calidad. Es importante recalcar, que, por la naturaleza de esta contratación, dicha gestión se vuelve más crítica por lo que el tema de control de tiempo, documentación y verificación de entregables debe ser administrado de manera minuciosa y completa.

No contar con un administrador que gestione de forma integral los servicios o productos contratados repercute en:

- Falta de un expediente único de gestión que contenga de manera formal toda la trazabilidad de la contratación.
- Fallas en el monitoreo de cumplimiento de tiempos de entregables.
- Se diluyen las responsabilidades vinculadas con la gestión.
- Falta de un monitoreo integral sobre el cumplimiento del proveedor como de las unidades internas que se encuentran involucradas en la contratación.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

- Posibles entregas de productos que no satisfacen las necesidades contratadas, afectando con ello tanto las actividades de los funcionarios de la Municipalidad como sus clientes.

3.9 Contratación 2017LA-000003-0002600001: Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo, soporte de mejoras al SIGMB.

La empresa contratada para la ejecución de este servicio fue DECSA de Costa Rica. El objeto de la contratación es brindar servicios de mantenimiento (preventivo y correctivo), soporte y desarrollo de mejoras al Sistema Integrado de Gestión Municipal Belén (SIGMB). El servicio contempla inicialmente los siguientes módulos y submódulos:

- Módulo catastro municipal
- Módulo administración de servicios
 - Submódulo Cementerio
 - Submódulo Acueducto
 - Submódulo desechos sólidos, limpieza de vías, mantenimiento parques
 - Submódulo cualquier otro servicio o impuesto
 - Submódulo de Alcantarillado Sanitario
- Módulo de Presupuesto
- Módulo de Recursos Humanos
 - Submódulo Salud Ocupacional
- Módulo de Tesorería
- Módulo de Proveeduría
- Módulo de Auditoría
- Módulo Reportes Gerenciales
- Módulo Guardián.

Además, se establece que la empresa se compromete a desarrollar nuevos requerimientos, módulos y submódulos, según sean las necesidades de la Municipalidad, en estos casos el monto a pagar se definirá de común acuerdo, se debe contar previamente con presupuesto y se debe acreditar la razonabilidad del precio, según las reglas del mercado.

El contrato se firmó el 05 de julio de 2017.

Desde la fecha de vigencia del contrato a la emisión de este informe se ha desembolsado ₡32.452.080 (US\$54.000, de acuerdo con el tipo de cambio utilizado por la Municipalidad a la fecha de cada pago) por servicios de mantenimiento al Sistema Integrado de Gestión Municipal Belén (SIGMB), lo cual representa un 31.8% del valor del sistema inicial.

Como producto del estudio de auditoría se identificaron los siguientes hallazgos, vinculados con esta contratación:

3.9.1 Contrataciones distintas gestionadas con un mismo número de contrato.

Al analizar el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), se identifica que el número de contratación tiene vinculado un objeto contractual totalmente diferente a los servicios que se está analizando en este informe. Según lo indicado por la Unidad de Bienes y Servicios, esto ocurrió porque existen dos contrataciones, con objetos contractuales totalmente diferentes, asociadas al mismo número de contratación, una contratación es gestionada mediante expediente físico y la otra es gestionada a través del SICOP.

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, en el CAPÍTULO V: NORMAS SOBRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, se establece:

“5.4 Gestión documental El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.” (subrayado y negrita no es del original).

Además, en el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa se menciona lo siguiente:

“Artículo 11.- Expediente. 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...”

El debido control documental de los expedientes (físico o electrónico), por parte de la Unidad de Bienes y Servicios, en donde se logre identificar de manera única cada objeto contractual es clave para mantener un debido control interno sobre cada proveedor.

La inconsistencia identificada, pueden provocar:

- Pérdida de documentación.
- Tras papeleo de documentos entre expedientes.
- Conflictos con proveedores o entidades reguladoras.

3.9.2 Empoderamiento del rol de administrador de contrato.

Según lo indicado por la administradora del contrato, en sesión de trabajo realizada el 09 de enero de 2019, su responsabilidad en la contratación se limitaba a tramitar facturas y ser contraparte de aspectos técnicos, sin embargo, dentro de la documentación revisada no encontró ninguna lista de responsabilidades o perfil que limite el accionar del administrador del contrato, a las acciones que menciona la administradora.

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, dentro del punto 4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones, inciso 4.5.2 Gestión de proyectos establece lo siguiente, en relación con la designación del responsable del proyecto:

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

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*
- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto...” (subrayado y negrita no es del original).*

Asimismo, en las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo IV Prestación de servicios y mantenimiento se define lo siguiente:

“4.6 Administración de servicios prestados por terceros

La organización debe asegurar que los servicios contratados a terceros satisfagan los requerimientos en forma eficiente. Con ese fin, debe:

- a. Establecer los roles y responsabilidades de terceros que le brinden servicios de TI.*
- b. Establecer y documentar los procedimientos asociados con los servicios e instalaciones contratados a terceros.*
- c. Vigilar que los servicios contratados sean congruentes con las políticas relativas a calidad, seguridad y seguimiento establecidas por la organización.*

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

d. Minimizar la dependencia de la organización respecto de los servicios contratados a un tercero.

e. Asignar a un responsable con las competencias necesarias que evalúe periódicamente la calidad y cumplimiento oportuno de los servicios contratados.” (subrayado y negrita no es del original).

También, en el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa se establece lo siguiente Artículo 8.- Decisión inicial, punto g:

“...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 Proveduría Institucional.”

Como se observa tanto en el marco legal del control interno, así como en la legislación de contratación administrativa, se establece que debe existir un responsable que gestione integralmente cada una de las contrataciones con terceros; solo así es posible obtener un control total de la ejecución de los servicios y productos que se le están adquiriendo al proveedor, en cuanto tiempo, alcance y calidad. Es importante recalcar, que, por la naturaleza de esta contratación, dicha gestión se vuelve más crítica por lo que el tema de control de tiempo, documentación y verificación de entregables debe ser administrado de manera minuciosa e completa.

No contar con un administrador que gestione de forma integral los servicios o productos contratados repercute en:

- Falta de un expediente único de gestión que contenga de manera formal toda la trazabilidad de la contratación.
- Fallas en el monitoreo de cumplimiento de tiempos de entregables.
- Se diluyen las responsabilidades vinculadas con la gestión.
- Falta de un monitoreo integral sobre el cumplimiento del proveedor como de las unidades internas que se encuentran involucradas en la contratación.

3.9.3 Documentación sobre la gestión en la contratación.

Según la evidencia analizada, no es posible contar con una completa documentación que permita establecer los mecanismos de control que garanticen que el proyecto se está desarrollando según lo planeado. Las debilidades identificadas fueron:

- No se encontró una definición ni estado de requerimientos, alineada a las órdenes de compra #OC 33636, #OC 33086, #OC 32862 y #OC 32653, que hacen referencia a nuevos desarrollos vinculados al SIGMB.
- No se encontró suficiente evidencia que permita concluir cómo se está gestionando integralmente los reportes asociados a mejoras o incidentes.

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, en el CAPÍTULO V: NORMAS SOBRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, se establece:

“5.4 Gestión documental El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.” (subrayado y negrita no es del original).

Es de suma importancia que una contratación cuente con un expediente (físico o electrónico) en donde se logre dar la adecuada trazabilidad de la gestión efectuada. El expediente se convierte en un elemento probatorio que muestra cómo se ha desarrollado la contratación y cómo se logró subsanar cualquier situación que se pudiera haber presentado y que impactara las actividades planificadas.

No contar con una completa documentación sobre la gestión de cada contratación, ubica en estado de vulnerabilidad a la Municipalidad de Belén ante una eventual necesidad de reconstrucción de hechos y sentar responsabilidades.

3.9.4 Definición de los niveles de servicio.

Los niveles de servicio definidos no establecen tiempos reales de respuesta asociados a la solución de los casos. Los únicos tiempos definidos están vinculados a la asignación de los casos; bajo este escenario el proveedor podría tardar un tiempo indefinido en dar solución a un caso y no hay un mecanismo de control que permita monitorearlo y hacer que cumpla con una solución dentro de un tiempo razonable para la Municipalidad.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

Las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo IV Prestación de servicios y mantenimiento, define lo siguiente:

“4.5 Manejo de incidentes La organización debe identificar, analizar y resolver de manera oportuna los problemas, errores e incidentes significativos que se susciten con las TI. Además, debe darles el seguimiento pertinente, minimizar el riesgo de recurrencia y procurar el aprendizaje necesario.” (subrayado y negrita no es del original).

Es de vital importancia poder definir claramente tiempos a través de los cuales se logre monitorear toda la trazabilidad de un caso registrado, lo cual permitirá pedir cuentas al proveedor en caso de incumplimientos.

La falta de definición de tiempos de respuesta asociados a la solución real de casos expone a la Municipalidad a:

- Pérdida de eficacia y eficiencia de sus operaciones.
- Incapacidad de exigir calidad en el servicio brindado por el proveedor.
- Limitación para poder aplicar cláusulas de sanciones o multas.

3.9.5 Contraparte que analice los casos relacionados a la contratación.

Según la evidencia aportada y analizada, no se logró determinar la definición formal de una figura, dentro de Municipalidad de Belén, que funja como contraparte en el proceso de análisis de los casos relacionados con el aplicativo, esto es de especial importancia dado que:

- A nivel contractual no hay una clara definición que permita especificar cuáles de los casos deben ser tratados como correcciones, o como mejoras o nuevos desarrollos; por lo que solamente alguien que represente los intereses de la Municipalidad y tenga el dominio técnico y funcional de la aplicación podría tomar una postura al respecto.
- Cada nuevo desarrollo tiene vinculado un monto económico adicional, por lo que es de vital importancia que la Municipalidad de Belén documente y justifique, con criterio técnico y funcional, formalmente su postura en cuanto la identificación de los mismos.

El Reglamento de la Ley General de Control Interno, establece lo siguiente, en relación con el resguardo de activos:

“4.3 Protección y conservación del patrimonio

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos...” (subrayado y negrita no es del original).

Además, las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo III Implementación de tecnologías de información, dentro del punto 3.1 Consideraciones generales de la implementación de TI, define lo siguiente:

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

a. Adoptar políticas sobre la justificación, autorización y documentación de solicitudes de implementación o mantenimiento de TI..”

Una figura, por parte de la Municipalidad, que funja como contraparte en el proceso de identificación y análisis de los casos asociados al aplicativo SIGMB, es de vital importancia ya que ayudaría a las áreas usuarias a perfilar sus necesidades, al mismo tiempo que tendría una clara postura ante el proveedor para indicarle lo que debe ser tratado como corrección, mejora o nuevo requerimiento; lo cual permitiría minimizar la dependencia hacia el proveedor.

La falta de esta contraparte puede ocasionar:

- Dependencia hacia el proveedor.
- Equivocada definición de requerimientos.
- Inadecuada gestión de casos, debido a una errónea identificación de estos.
- Pérdidas económicas al contratar nuevos desarrollos que podrían haberse gestionado de forma diferente.

3.9.6 Gestión de nuevos requerimientos.

En el expediente físico asociado a esta contratación no existe evidencia que permita conocer la cantidad total de nuevos requerimientos solicitados, sin embargo, se identifican cuatro órdenes de compra, con la siguiente codificación #OC 33636, #OC 33086, #OC 32862 y #OC 32653, según lo

indicado en cada uno de estos documentos, estas órdenes están relacionadas a procesos de nuevos requerimientos. Según la evidencia aportada y analizada se ha logrado determinar los siguientes aspectos asociados a estas órdenes:

- No hay información que permita establecer el nivel de detalle de los requerimientos que están asociados a cada una de las órdenes de compra.
- Solamente la orden de compra #OC 32653 cuenta con un documento de oferta económica por parte del proveedor; que indica de manera general el requerimiento solicitado y su costo.
- Las órdenes de compra están vinculadas a la licitación abreviada que dio origen a esta contratación, sin embargo, en el contrato no hay ninguna cláusula que especifique con qué controles se gestionará las etapas de desarrollo e implementación de los nuevos requerimientos, lo que provoca que no se cuente con instrumentos para administrar ni los procesos ni los productos vinculados a cada nuevo desarrollo.

El Reglamento de la Ley General de Control Interno, establece lo siguiente, en relación con el resguardo de activos:

“4.3 Protección y conservación del patrimonio

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos...” (subrayado y negrita no es del original).

Además, las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo III Implementación de tecnologías de información, dentro del punto 3.2 Implementación de software, define lo siguiente:

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

- a. Observar lo que resulte aplicable de la norma 3.1 anterior.*
- b. Desarrollar y aplicar un marco metodológico que guíe los procesos de implementación y considere la definición de requerimientos, los estudios de factibilidad, la elaboración de diseños, la programación y pruebas, el desarrollo de la documentación, la conversión de datos y la puesta en producción, así como también la evaluación postimplantación de la satisfacción de los requerimientos.*

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

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

Como se indicó en el hallazgo anterior, cada nuevo desarrollo tiene vinculado un monto económico adicional, por lo que es de suma importancia gestionar con un marco de control formal todos los aspectos relacionados al levantamiento de requerimientos, fases de desarrollo, ejecución de pruebas, aprobación de pases a producción, integridad de la información y revisiones post-implementación.

La falta de controles sobre la gestión de nuevos requerimientos puede traer consigo:

- Fallas en la operación del aplicativo, producto de débiles proceso de pruebas unitarias, modulares, integrales y funcionales.
- Pérdidas económicas al no lograr desarrollar una funcionalidad con todas las necesidades, producto de un débil e informal levantamiento de requerimientos.
- Afectación del servicio a los clientes, ante un desarrollo que no satisfacen sus necesidades.
- Imposibilidad de dar trazabilidad a la gestión sobre las nuevas funcionalidades, por no tener formalmente documentado todas las etapas del desarrollo e implementación.

3.9.7 Tenencia sobre el código fuente actual.

En primera instancia, por código fuente se entiende todo texto legible por un ser humano y redactado en un lenguaje de programación determinado. El objetivo del código fuente es crear normas y disposiciones claras para el ordenador y que este sea capaz de traducirlas a su propio lenguaje. De este modo, el texto fuente es la base de los programas.

Con base en lo anterior, para modificar, corregir o desarrollar nuevos requerimientos a un programa se requiere el código fuente, por ende, si se adquiere un software y no se entrega el código fuente, cualquier actividad citada anteriormente únicamente puede ser efectuada por el proveedor. Contrariamente, si se tiene dicho acceso al código fuente y el conocimiento necesario se puede, con relativa facilidad, efectuar cualquier cambio o modificación que el software requiera, directamente, sin tener involucrar al proveedor.

Por otra parte, cuando la institución se encuentra en la etapa de definición de un cartel, se debe tener claro que el software a desarrollar será propiedad de esta y pasará a formar parte de los bienes de la Hacienda Pública, tal como lo indica la Procuraduría a continuación:

“(…) El concepto de fondos públicos en nuestro ordenamiento tiene un componente orgánico fundamental. Ello por cuanto el carácter público de los fondos viene dado en último término por el hecho de que el bien pertenezca a un organismo público. Conforme lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, los "fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos".

Podría decirse, entonces, que los equipos de cómputo, los sistemas informáticos, las licencias para utilizar un determinado software, los servicios que estos equipos y sistemas permiten desarrollar y en tanto sean propiedad de un organismo público forman parte de los fondos públicos. De ese hecho están sujetos al régimen correspondiente. Lo cual implica que son parte de la Hacienda Pública, por una parte y que sobre ellos pueden ejercerse los distintos controles que sobre la Hacienda Pública prevé el ordenamiento, por otra parte. (...)” (El resaltado no es del original)¹

Con referencia al anterior dictamen, se deberían establecer en el cartel condiciones que faciliten la libre distribución y reutilización del software a nivel del Estado. Para lograr esto la Universidad Nacional señala que es necesario que se incluyan las siguientes condiciones:

“(…) El código fuente y el código objeto pasan a ser propiedad de la institución como bienes del Estado, al ser adquiridos con fondos públicos. Para ello, el oferente debe aceptar y acordar que la propiedad intelectual de la solución tecnológica desarrollada le pertenece a la institución contratante bajo el modelo de obra por contrato contemplada en la legislación costarricense, obligándose a entregar todo el código fuente, todo el código objeto y toda la documentación generada. Es conveniente que estos tres componentes se distribuyan conforme a una licencia de software libre o una que al menos permita una libre distribución entre las organizaciones públicas. (...)”

(...) • El código fuente debe tener la calidad y la documentación necesarias para permitir desarrollos posteriores con independencia del proveedor original.

- Debe quedar claramente establecido que el software puede ser recompilado, modificado y distribuido por la institución cuantas veces lo considere necesario.*
- El software a desarrollar debe ser multiplataforma, de manera que la institución pueda decidir su ejecución en el sistema operativo o motor de base de datos en que lo requiera o considere conveniente (...)”*

¹ Dictamen de la Procuraduría C-003-2003 del 14 enero de 2003

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

Sobre la misma idea, en cuanto a la inclusión dentro de los carteles de contratación de desarrollo de software, de un requerimiento asociado a solicitar el respectivo código fuente, la Contraloría es clara en indicar su viabilidad siempre y cuando este sustentado en un criterio técnico-jurídico, tal como se ilustra a continuación:

2.5 ¿Tendría la obligación el Estado de tomar en cuenta la anterior libertad en los procedimientos de contratación?

De cara a un procedimiento de contratación, la Administración contratante podría solicitar a los eventuales interesados como un requerimiento el acceso al código fuente, en la medida en que al igual que toda otra exigencia o disposición cartelaria, se encuentre debidamente sustentada en un criterio técnico-jurídico, y ello le permita atender las necesidades institucionales y el interés público involucrado.

Posteriormente, como parte de las negociaciones de la contratación 2013LA-000004-0002600001, la Municipalidad de Belén adquirió el código fuente de la aplicación; sin embargo, en la contratación 2017LA-000003-0002600001 no existe ninguna cláusula que le garantice a la Municipalidad que contará con el código fuente actualizado, producto de los procesos de implementación de mejoras, correcciones o nuevos desarrollos.

El Reglamento de la Ley General de Control Interno, establece lo siguiente, en relación con el resguardo de activos:

"4.3 Protección y conservación del patrimonio

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos..." (subrayado y negrita no es del original).

Además, las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de la Información (N-2-2007-CODFOE) de la Contraloría General de la República estipula en el capítulo III, apartado 3.1 inciso i, y apartado 3.4 inciso f, lo siguiente:

(...)"Promover su independencia de proveedores de hardware, software, instalaciones y Servicios (...)"

"(...) Implementar un proceso de transferencia tecnológica que minimice la dependencia de la organización respecto de terceros contratados para la implementación y mantenimiento de software e infraestructura tecnológica (...)"

La Municipalidad de Belén incurrió en una inversión, al adquirir el código fuente en la contratación 2017LA-000003-0002600001, sin embargo, en la actualidad ese código fuente puede estar obsoleto, producto de las mejoras realizadas en el aplicativo; por lo que no se podría utilizar como base para realizar modificaciones. Para preservar la inversión original es indispensable contar con un código fuente correspondiente al sistema que se está ejecutando en el ambiente productivo.

No tener el código fuente actual puede traer consigo las siguientes consecuencias:

- Dependencia total hacia el proveedor.
- Pérdida en la inversión realizada en la adquisición de los códigos fuentes originales del SIGM.
- De tomarse la decisión de prescindir del proveedor; y no se cuenta con el código fuente actualizado podría ocurrir lo siguiente:
- Pérdida de inversión en las mejoras o nuevos desarrollos.
- Para ejecutar cualquier ajuste (mejoras o correcciones) en el aplicativo, relacionado con funcionalidades desarrolladas dentro del contrato de mantenimiento, se tendría que reconstruir el código fuente, lo cual implicaría un reproceso y posibles fallas en la aplicación; ya que el programador que realice el ajuste no contará los insumos necesarios que le permitan visualizar todos los aspectos del sistema debe ajustar para que el cambio sea integral.

3.9.8 Controles que le permitan a la Municipalidad apoderarse de la aplicación ante quiebra o insolvencia del proveedor.

Con base en el punto señalado anteriormente y según la evidencia analizada, no existe controles que le permitan a la Municipalidad de Belén resguardar sus intereses con respecto a apoderarse del sistema integrado municipal, en caso de que el proveedor se declare en insolvencia o quiebra; por lo tanto, si el proveedor entrara en alguno de estos estados, habría un impacto directo sobre la continuidad de la operación de la Municipalidad.

En el Reglamento de la Ley General de Control Interno, dentro del punto 4.1 Actividades de control, establece lo siguiente:

"4.1 Actividades de control El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del 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

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

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.

El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución..."

Además, las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo IV Prestación de servicios y mantenimiento, define lo siguiente:

"4.6 Administración de servicios prestados por terceros La organización debe asegurar que los servicios contratados a terceros satisfagan los requerimientos en forma eficiente. Con ese fin, debe:

- a. Establecer los roles y responsabilidades de terceros que le brinden servicios de TI.*
- b. Establecer y documentar los procedimientos asociados con los servicios e instalaciones contratados a terceros.*
- c. Vigilar que los servicios contratados sean congruentes con las políticas relativas a calidad, seguridad y seguimiento establecidas por la organización.*
- d. Minimizar la dependencia de la organización respecto de los servicios contratados a un tercero..." (subrayado y negrita no es del original).*

Establecer, desde la relación contractual, controles que le permitan a la Municipalidad de Belén, continuar con sus operaciones, sin tener que verse directamente afectada por situaciones de operación con el proveedor, es un tema clave ya que con este proveedor se está gestionando el sistema transaccional de la Municipalidad y cualquier aspecto que ponga en riesgo su funcionalidad afecta directamente el servicio que la Municipalidad brinda a sus contribuyentes.

Con las condiciones actuales; la carencia de mecanismos, a nivel contractual, que le permitan a la Municipalidad de Belén garantizarse que las actividades gestionadas en el SIGMB se verán mínimamente afectadas ante un eventual cese de operaciones del proveedor puede traer consigo las siguientes repercusiones:

- Imposibilidad de actualizar el aplicativo o darle soporte a éste, ya que todo el conocimiento está gestionado por el proveedor.
- Degradación o incluso imposibilidad de brindar servicios a los contribuyentes.

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo con los aspectos descritos anteriormente, es posible concluir lo siguiente:

1. Del análisis realizado sobre la existencia de contratos outsourcing de la Unidad de Informática y la identificación de controles definidos en estos para medir el cumplimiento de los proveedores se puede concluir lo siguiente:
 - a. Con respecto a la adquisición de servicios de video, vigilancia y telecomunicación se determinó que la Unidad de Informática no ha realizado debido seguimiento en la atención de incidentes asociados con esta contratación.
 - b. En correspondencia a la contratación de renta de servidor de la Institución se identificó debilidades de control interno en la definición de condiciones a nivel cartelario debido a que a nivel contractual se carece de cláusulas que protejan a la Municipalidad de divulgación de información confidencial.
 - c. En relación con la adquisición de servicio de apoyo para la atención de diferentes reportes que ingresan en la mesa de ayuda de la Municipalidad de Belén, existen debilidades en el monitoreo oportuno de la ejecución de actividades ejecutadas por parte del proveedor, dado que no se identificó la definición de acuerdos de servicio, que debían estar definidos dentro de un cronograma. La falta de esta definición limita la capacidad de la Municipalidad de aplicación de multas o sanciones ante incumplimientos.
 - d. Sobre la contratación de servicio, análisis, diseño y desarrollo del sitio web de la Municipalidad de Belén existen debilidades en el registro y seguimiento de los casos vinculados con el servicio, ya que estos no se gestionan de manera estandarizada mediante la mesa de servicio.
 - e. En concordancia a la adquisición del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo, soporte de mejoras al Sistema Integrado de Gestión Municipal (SIGM) la Municipalidad de Belén carece de una contraparte técnica que se encuentre involucrada en el análisis que permita determinar si lo solicitado obedece a una mejora o un nuevo requerimiento.

Además, la Municipalidad presenta debilidades de control interno en la definición de actividades que permitan gestionar plenamente la identificación, desarrollo e implementación de nuevos requerimientos.

Por otra parte, existen debilidades de control en el establecimiento de condiciones contractuales, específicamente en la definición de los actuales niveles de servicio, establecidos en los documentos contractuales, que imposibilitan a la Municipalidad de Belén de exigir calidad y oportunidad en la solución de casos, y de establecer responsabilidades que le permitan la aplicación de multas o sanciones, ante incumplimientos demostrables.

- f. Según lo analizado con respecto a la tenencia de código fuente del Sistema Integrado de Gestión Municipal, se puede concluir que actualmente la Municipalidad de Belén no tiene claridad sobre el mismo, producto de los procesos de aplicación de mejoras e implementación de nuevos requerimientos que ha experimentado el sistema desde su implementación.
 - g. Al indagar sobre las condiciones contractuales definidas en cartel de la contratación 2017LA-000003-0002600001, se concluye que no existen cláusulas que resguarden los intereses de la Municipalidad de Belén, ante una situación de quiebra o insolvencia del proveedor.
2. De acuerdo con la indagación realizada sobre la custodia de documentos que conforman el expediente de cada contratación outsourcing de la Unidad de Informática, se puede concluir lo siguiente:
- a. Respecto a la adquisición de servicios de video, vigilancia y telecomunicación, el mantenimiento preventivo y correctivo de la UPS y el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo, soporte de mejoras al SIGMB, a nivel administrativo se determinó la existencia de debilidades en la gestión documental del expediente.
 - b. En la adquisición de servicios de mantenimiento preventivo y correctivo para equipo de comunicación, teléfonos, fax y central telefónica se identificó debilidades en la documentación aportada que no permita identificar un debido registro de las tareas de mantenimiento preventivo y correctivo que debían ser ejecutadas por el proveedor.
 - c. En cuanto a la contratación para renta de equipo de comunicación (SWITCH), se determinó la existencia de debilidades en la documentación aportada que no permita identificar un debido registro para la recepción de equipos y el proceso de mantenimiento que debía ser ejecutado por el proveedor; sobre los mismos.
 - d. Conforme a la contratación de servicio, análisis, diseño y desarrollo del sitio web de la Municipalidad de Belén se identificó debilidades en la custodia de la información formal

de esta contratación, que impiden identificar si durante la gestión de este proyecto se ejecutaron y documentaron los procesos asociados a la administración de riesgos, seguimientos y gestión de pruebas, con las especificaciones que solicitaba el cartel.

- e. De conformidad con la adquisición del Sistema Integral de Gestión Municipal (SIGMB) para la Municipalidad de Belén, existen debilidades en la custodia de la información formal de esta contratación, que impiden identificar si durante la gestión de este proyecto se ejecutaron y documentaron todos los procesos asociados al control de tiempo, alcance, calidad, seguimiento y solución de desviaciones.

V. RECOMENDACIONES

A LA ADMINISTRACIÓN

De conformidad con lo descrito, y lo establecido en este documento, de acuerdo con la normativa y los criterios jurídicos citados, a continuación, se presentan las siguientes recomendaciones para su atención:

1. La Unidad de Bienes y Servicios debe establecer controles que le permitan mantener una debida gestión sobre los expedientes. Las medidas mínimas a considerar son:
 - a. Desarrollar un mecanismo que permita la asignación de un código único a cada contratación, evitando duplicidad en la asignación de estos códigos.
 - b. Establecer un medio oficial en donde se encuentre centralizada la información de cada expediente que esta unidad deba administrar.
 - c. La información del expediente debe estar ordenada de manera cronológica y numerada de manera secuencial.
 - d. Definir un responsable que se encargue de mantener cada expediente actualizado oportunamente.
2. Para toda relación contractual con proveedores que se vaya a realizar, se debe incorporar de manera formal métricas puntuales con las cuales se estará midiendo el cumplimiento de los servicios o productos que se están contratando. Lo cual permitirá documentar la efectividad del trabajo ejecutado, identificar y subsanar desviaciones; así como contar con la suficiente evidencia en los casos que sea necesario la aplicación de sanciones o multas.
3. Incorporar en toda contratación en donde el proveedor vaya a tener contacto con datos clave para la debida gestión de la Municipalidad de Belén una cláusula de confidencialidad de la información que resguarde los intereses de la Municipalidad, ante divulgación no autorizada de esta información.

4. El funcionario que desempeñe el rol de administrador de contrato para los servicios de outsourcing de informática debe empoderarse de la gestión integral, que permita asegurar que cada servicio o producto contratado logre el objetivo definido en tiempo, alcance y costo. El administrador del contrato debe asumir tareas para:
 - a. Liderar el equipo de proyecto.
 - b. Controlar los plazos definidos para la ejecución de las actividades, analizando proactivamente posibles desviaciones y acciones para gestionarlas.
 - c. Velar porque las partes involucradas, en la Municipalidad de Belén, entreguen evidencia formal, según lo establecido en la relación contractual, sobre la ejecución y conclusión de actividades.
 - d. Controlar que las partes responsables, hayan aprobado formalmente los entregables establecidos en la contratación.
 - e. Tramitar procesos de pago, una vez que se cuente con evidencia que las actividades y productos asociados se hayan realizado y recibidos a satisfacción.
 - f. Asegurar la comunicación efectiva entre las partes del proyecto.
 - g. Asegurar que los problemas sean identificados y resueltos de forma oportuna; dejando evidencia formal de esta gestión.
 - h. Mantener, de manera centralizada, toda la documentación referente a la gestión del proyecto que permita analizar con total claridad la trazabilidad que el mismo haya tenido de principio a fin.
5. El funcionario que desempeñe el rol de administrador de contrato de los servicios outsourcing de informática debe establecer, como parte de las tareas de administrador, un mecanismo de documentación formal, para cada uno de los contratos, que permita analizar centralizadamente todas las acciones vinculadas a la ejecución y control. La documentación asociada a cada expediente debe estar ordenada cronológica y debidamente enumerada.
6. En cuanto los aspectos puntuales encontrados en el contrato “Servicios de Mantenimiento Preventivo y Correctivo, Soporte de Mejoras al Sistema de Gestión Municipal Belén (SIGMB)” es necesario aplicar las siguientes acciones:
 - a. Se debe establecer una contraparte técnica, con conocimiento pleno en el aplicativo SIGMB por parte de la Municipalidad de Belén, que analice las solicitudes y dé una opinión formal que permita establecer si dicha solicitud responde a una mejora, corrección o nuevo requerimiento. Para los casos definidos como nuevos requerimientos deberá además analizar la propuesta de tiempos establecida por el proveedor y dar su opinión formal sobre la misma.

- b. Cada nuevo desarrollo aprobado debe ser gestionado de manera individual, para cada uno se debe definir los siguientes mecanismos de control:
- Definición formal de requerimientos por parte de los usuarios.
 - Definición de cronograma que considere las actividades de análisis, desarrollo, pruebas e implementación de los requerimientos.
 - Gestión sobre el cumplimiento del cronograma definido; documentando formalmente cualquier desviación y las acciones tomadas para su gestión.
 - Documentación formal que evidencie la ejecución de las pruebas.
 - Aprobación formal, una vez concluida de manera exitosa la fase de pruebas.
 - Gestión de trámite de pago, vinculado con evidencia que el nuevo requerimiento se recibió a satisfacción.
 - Mantener un completo expediente con toda la documentación relacionada con el nuevo requerimiento.
- c. Se debe ajustar en el menor tiempo posible, los mecanismos de monitoreo de cumplimiento de tiempos, el cual debe proporcionarle a la Municipalidad datos que permitan definir si el proveedor está solucionando los casos en un tiempo óptimo para la Institución, de forma tal que esta no sea vea impactada en la gestión y el servicio que debe ofrecer al cantón. Además, la administración debe velar porque los recursos que se destinan en la atención de las necesidades del sistema estén acordes con la eficiencia de los servicios ofrecidos y recibidos por parte del proveedor.
- d. Ejecutar las acciones necesarias de manera inmediata, para asegurar la adquisición del código fuente del Sistema Integrado de Gestión Municipal, con el fin de cumplir con las Normas Técnicas para la Gestión y el control de las Tecnologías de la Información en esa materia y con ello mitigar cualquier riesgo financiero, operacional y de imagen en el que se pueda ver afectada la Municipalidad, y con ello minimizar el nivel de dependencia que existe con el proveedor al que se le compró dicho sistema.
- e. Incorporar mecanismos de control dentro de los carteles asociados a la adquisición de bienes y servicios en donde la continuidad de las operaciones de la Municipalidad se vea comprometida ante una situación de quiebra o insolvencia del proveedor, con el fin de que la Municipalidad de Belén pueda continuar trabajando; sin tener que depender del proveedor.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-10-2019

De conformidad con los anteriores comentarios y aspectos a considerar, se le solicita informar a esta Auditoría, en un plazo de 30 días hábiles, sobre los resultados de las medidas ejecutadas para dar cumplimiento a lo señalado en este oficio.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

Copias: Concejo / Archivo

ORIGINAL FIRMADO