

DIVISIÓN JURÍDICA

Al contestar refiérase
al oficio No. **06182**

29 de junio, 2010
DJ-2593

Licenciado
Mauricio Madrigal
Proveedor
REGISTRO NACIONAL

Estimado señor:

Asunto: Se devuelve sin refrendo el contrato de servicios para la gestión y monitoreo de la plataforma tecnológica de telecomunicaciones, servidores y operadores del Registro Nacional, suscrito con la empresa IT Servicios de Infocomunicación S.A.

Damos respuesta a su oficio DPRN-1188-2010 de fecha 18 de mayo del año en curso, mediante el cual remitió a esta Contraloría General para trámite de refrendo un contrato de servicios para la gestión y monitoreo de la plataforma tecnológica de telecomunicaciones, servidores y operaciones del Registro Nacional, suscrito con la empresa IT Servicios de Infocomunicación S.A.

I. Criterio de la División:

Una vez revisado el contrato remitido así como los antecedentes que constan en el expediente administrativo, resulta necesario hacer las siguientes observaciones:

A) Con respecto al clausulado del cartel:

1. Al folio 113 del expediente administrativo se describe el objeto de la contratación, en donde se mencionan entre otros, brindar los mantenimientos preventivos y correctivos de los equipos de telecomunicaciones y servidores, de lo que se entiende que al menos algunas de las tareas de mantenimiento preventivo y correctivo serán realizadas directamente por el personal de la contratista.

Por otra parte, en el folio 75 del expediente donde se describen las funciones del personal en sitio, se indica que será su responsabilidad gestionar con los proveedores contratados por el Registro Nacional para reportar y/o solucionar las averías presentadas, instalación y mejora de los servicios existentes, así como el seguimiento a proveedores de acuerdo con los contratos de mantenimiento que tenga vigentes la Administración.

De lo anterior, se desprende que habrá otras labores de mantenimiento que serán realizadas por terceros, correspondiendo a ITS la coordinación respectiva con el proveedor específico. Adicional a ello, la Administración cuenta con personal técnico de planta de soporte del Centro de Cómputo, sin que se desprenda del contrato cuál es el papel de este personal con las labores de mantenimiento que estarían realizando, según corresponda, la empresa ITS y los proveedores específicos contratados por el Registro. En este sentido debe quedar claro que no se estén contratando servicios que por su ejecución estratégica deben ser prestados por la propia Administración.

Además, no se ubica en el contrato una delimitación de las funciones de cada una de las partes que podrían intervenir brindando servicios de mantenimiento preventivo y correctivo, aspecto que resulta de importancia para el establecimiento de responsabilidades.

2. Al folio 162 del expediente administrativo, párrafo primero, línea 7, se indica *“El pago del monitoreo se realizará por mes y contra la cantidad efectiva de equipos y tecnologías monitoreadas”*. Como se desprende de lo anterior, el pago del monitoreo está en función, entre otros aspectos, de las tecnologías monitoreadas. Sin embargo al folio 641, se describe una tabla en donde se especifican tarifas por dispositivos y enlaces. No es claro qué se entiende por “tecnologías” para efecto del monitoreo de la presente contratación y por ende, tampoco se tiene claridad la forma cómo operaría la tabla de precios cuando se trate de “tecnologías monitoreadas”. Se considera que el concepto de “tecnologías” es relevante para calcular el pago mensual de monitoreo por lo que no debe prestarse a interpretación, y más bien debe estar claramente definido, esto a fin de lograr una adecuada ejecución del contrato y poder exigir resultados según lo pactado, así como por ser un aspecto de pago.

Además, resulta necesario que en el contrato se describa el procedimiento para incluir o excluir equipos y “tecnologías” –en caso de sustitución o de ser dados de baja–, sujetos al monitoreo, ya que ello también estaría afectando el pago mensual.

3. Al folio 80 del expediente administrativo, en el punto 1.1.10.1 del cartel, se indica que *“Al momento de superar éstos máximos se deberán tomar medidas para ajustar las capacidades de los recursos a fin de que encuentren por debajo de las referencias indicadas”*. Aquí el contrato es ambiguo en cuanto a quien será el responsable y cómo deberán tomarse las medidas para ajustar las capacidades de los recursos. En este aspecto, el documento contractual deberá ser claro, sobre el tipo de medidas que ITS puede tomar en forma directa y en cuáles casos se limitará a formular las recomendaciones del caso al Registro Nacional para la toma de decisiones e implementación de acciones por parte de la Administración.

Además, el contrato deberá establecer las responsabilidades de ITS en relación con las medidas que pueda tomar en forma directa para ajustar las capacidades de los recursos, así como la sanción correspondiente en caso de incumplimiento.

4. Al folio 81 del expediente administrativo, punto 1.1.2 del cartel relativo al servicio de monitoreo, se indica que parte de las labores que deberá realizar el personal técnico destacado en sitio consiste en el monitoreo en sitio de la plataforma. Asimismo, a folio 75 del expediente, punto 1.4.2 del cartel, al detallar las tareas a realizar por el personal destacado en el Registro Nacional se dispone que a ese personal corresponde la *“Gestión de la atención de las alarmas que se generen por parte del sistema de monitoreo, incluyendo su diagnóstico, solución y documentación”*.

De lo anterior, se desprende que parte del personal destacado por la contratista atenderá las labores de monitoreo y atención de averías. Al respecto, el contrato establece dos tipos de servicios claramente diferenciados en cuanto a su precio, el primero de ellos es el “monitoreo” y el otro corresponde al “personal destacado para soporte”, razón por la cual, en principio, no sería viable que el monitoreo sea realizado por personal destacado para soporte, por cuanto ello implicaría un doble pago por el mismo servicio.

5. Al folio 597 del expediente administrativo, y como parte de las consideraciones del proyecto de adjudicación, se indica que el precio ofertado por el monitoreo es aceptable al compararse con el de la licitación abreviada 2008LA-000010-00100, sin embargo no se hace un cuadro comparativo, a nivel de componentes, entre ambas licitaciones, pese a que el precio de este servicio se incrementa significativamente en la presente contratación.

B) Con respecto al clausulado del contrato:

1. Servicio de mantenimiento preventivo: En la cláusula primera del contrato se define el objeto contractual, y se mencionan entre otras actividades, la obligación de dar el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos de telecomunicaciones, de servidores, de enlaces y otros que conforman la red institucional. Sin embargo, en el clausulado del contrato ni en el cartel se especifica en qué consiste dicho mantenimiento preventivo para cada uno de los equipos mencionados, ni cómo se dará ese servicio en cada uno de los equipos, ni cómo se llevará el control de ese mantenimiento, todo lo cual resulta fundamental a fin de que el órgano fiscalizador pueda determinar el cumplimiento efectivo o incumplimiento de dicha obligación, con las consecuencias que ello implica. Al respecto debemos mencionar que este Despacho ha revisado el cartel, concretamente parte II del cartel, denominada “Requerimientos y Condiciones de carácter técnico”, (folio 82 del expediente administrativo) y vemos que en él se hace mención al servicio de monitoreo (punto 1.1), referencias para equipo San (punto 1.1.9), regencia para servidores de red (punto 1.1.10), referencias para enrutadores (punto 1.1.11), referencias para enlaces de telecomunicaciones (punto 1.1.12), todo lo cual entendemos que se refiere a las labores de administración, gestión y monitoreo de la plataforma tecnológica que forma parte del objeto contractual, pero que se establece en el contrato como labores independientes del mantenimiento preventivo y correctivo. Seguidamente se hace referencia a la atención de averías (punto 1.2) y al sistema para el registro y seguimiento de averías (punto 1.3), lo cual se enmarcaría dentro del mantenimiento correctivo. Únicamente, en el punto 1.4 se hace referencia a las tareas a realizar por el personal destacado en el Registro Nacional y ahí se menciona la obligación de dicho personal de *“dar mantenimiento a la plataforma*

tecnológica del Registro Nacional (...) todo según las políticas, normas y lineamientos definidos por la institución, las mejores prácticas de la industria y las instrucciones que en tal sentido gire el OF.” Dicha cláusula mantiene la indefinición y falta de claridad apuntada inicialmente, en el sentido de que no se especifica en qué consiste dicho mantenimiento preventivo que aplica para cada uno de los equipos mencionados, ni cómo se dará ese servicio en cada uno de los equipos. Esta indefinición, aparte de tornar sumamente difícil una adecuada fiscalización, hace preguntarse cómo se realizarían los pagos.

2. Oficinas regionales: en la cláusula primera del contrato se menciona que los servicios contratados se darán en las oficinas centrales y en las oficinas regionales del Registro Nacional, pero en el contrato no se contempló ninguna disposición que establezca en forma clara y precisa cómo se darán dichos servicios en las oficinas regionales y cómo controlará su ejecución por parte del órgano fiscalizador. Ello resulta fundamental a fin de tener claramente delimitados los alcances de las obligaciones de las partes y determinar posibles incumplimientos.
3. Visitas calendarizadas: en la cláusula segunda del contrato se mencionan unas visitas calendarizadas por parte del órgano fiscalizador, sin embargo no se especifica en dónde están establecidas dichas visitas, lo cual conlleva imprecisión de la cláusula.
4. Servicio de monitoreo: en la cláusula quinta del contrato se especifican cuáles son los equipos sobre los que se dará el monitoreo, sin embargo no se encontró en el cartel la indicación expresa de todos esos componentes, solamente de algunos. Específicamente en el punto 1.1.1. de las especificaciones técnicas se mencionan “65 servidores, 100 equipos de red/distribución/acceso, 12 enlaces de telecomunicaciones, 4 equipos relacionados con tecnología de almacenamiento y respaldo, 3 unidades de aire acondicionado”. Por lo tanto, resulta necesario que se nos aporte las justificaciones técnicas que llevaron a la incorporación de los demás componentes que se incluyeron en el contrato.
5. Monto de los servicios de monitoreo: en la cláusula quinta se establece el costo de los servicios de monitoreo, incorporando sólo montos unitarios, no montos totales, y además estableciendo que dicho servicio “se pagará de acuerdo con la cantidad y tipos de tecnologías que se hayan monitoreado durante el mes.” Tal disposición resulta contradictoria con lo establecido en el acuerdo de adjudicación emitido por la Junta Administrativa del Registro Nacional en la sesión ordinaria No.11-2010 del 11 de marzo pasado, el cual estableció expresamente un monto máximo de \$15.923 mensuales por el servicio de monitoreo, y además indicó cantidades máximas para cada uno de los componentes, sea 15 routers, 70 switches, 11 access points, 3 firewalls ASA, 1 WLAN Controller, 10 enlaces de telecomunicación, 55 servidores Microsoft o IMB, 6 servidores Microsoft o IMB-web apache/exchange, 3 aires acondicionados, 4 equipos de almacenamiento y librerías, 2 switches de fibra canal tipo HP Storageworks, para un total de 180.

6. Técnico adicional ofrecido: en la cláusula quinta se menciona como parte del personal de la empresa, un técnico adicional ofrecido, sin embargo no se especifican las condiciones en que laborará dicho técnico, sea si tiene un costo adicional para la institución o será en forma gratuita, lo cual resulta fundamental para efectos de tener claro el monto total a pagar por los servicios contratados. Obsérvese que existe una omisión en este sentido, ya que en esa cláusula se desglosa el precio a pagar por cada uno de los profesionales ofertados, pero no se hace ninguna aclaración con respecto a la situación de dicho técnico adicional.
7. Informe mensual: en la cláusula quinta del contrato se menciona la obligación de la contratista de rendir un informe mensual del servicio realizado, el cual será discutido mensualmente con el órgano fiscalizador y servirá como justificante del pago por los servicios, lo cual es copia del punto 8.1.2 del cartel; sin embargo, la cláusula es omisa en regular la situación que se puede presentar en el caso de que el órgano fiscalizador no avale dicho informe y no se llegue a un acuerdo, lo cual es fundamental a fin de evitar conflictos en la etapa de ejecución contractual.
8. Referencia al cartel y no al contrato: en la cláusula décima del contrato se observa que existen varias referencias al cartel cuando lo correcto parece ser el contrato, ejemplo de ello es cuando dice: "...los tiempos de atención estipulados en el presente cartel" y "...nuevas tecnologías solicitados por el OF según los términos de este cartel", lo cual es inapropiado ya que genera confusión y poca claridad en la cláusula contractual.
9. Cesión del contrato: en la cláusula décima sexta del contrato se regula la posibilidad de ceder las obligaciones derivadas de la adjudicación con la previa autorización de la Administración, pero aplica lo dispuesto en el artículo 209 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que establece que cuando la cesión excede el 50% del objeto contractual debe contar con la autorización de la Contraloría General de la República.
10. Contrato de confidencialidad: en la cláusula décimo octava se menciona un contrato de confidencialidad que debe suscribir la contratista, lo cual es copia del punto 14.15 inciso e) del cartel; sin embargo la cláusula es omisa en establecer cuándo se debe firmar dicho contrato.
11. Prórrogas del plazo contractual: en la cláusula vigésima del contrato se establece el plazo contractual de un año, con prórrogas por periodos iguales hasta un máximo de 3 prórrogas, lo cual es copia del punto 14.14.1 del cartel; sin embargo es omisa en establecer la forma en que operarán dichas prórrogas, sea en forma expresa o automática, lo cual es fundamental para la correcta aplicación de dicha cláusula.

Conviene hacer hincapié en que el contrato –así como el cartel- debe ser un instrumento claro que venga a definir con precisión las obligaciones que asumen las partes, ya que según lo consignado en ellos es que se realizarán las labores de fiscalización y se sentarán las eventuales responsabilidades en caso de incumplimiento. Un contrato confuso, omiso o impreciso no permite la satisfacción oportuna del interés público y puede poner en riesgo los recursos públicos inmersos en toda contratación administrativa.

De conformidad con todo lo expuesto, se devuelve el contrato sin el refrendo correspondiente.

Atentamente,

Licda. Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

MSc. Celina Mejía Chavarría
Abogada Fiscalizadora

MATI Héctor Picado Venegas
Fiscalizador

Adjunto: Expediente administrativo

CMCH/HPV/fjm

Ci: Archivo Central

NI: 9741

G: 2010001336-1