

**Al contestar refiérase
al oficio No. 14378**

21 de setiembre del 2020
DCA-3462

Ingeniera
Paola Vega Castillo
Ministra
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES

Estimada señora:

Asunto: Se deniega autorización por no requerirse, al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones para realizar contratación directa para la adquisición de equipamiento, instalación y configuración de la red del CSIRT-CR y MICITT, con la empresa Netway S.A., S.A., por un monto estimado de \$71.282,71.

Nos referimos a su oficio No. MICITT-DM-OF-839-2020 del 2 de setiembre del 2020, recibido en esta Contraloría General el 4 de setiembre de este mismo año, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

I. Antecedentes y Justificación de la solicitud

Como razones dadas para justificar la presente solicitud, esa Administración manifiesta lo siguiente:

1. Solicita autorización para contratar en forma directa la compra de equipamiento, instalación y configuración de la red del CSIRT-CR y MICITT, detallado en los siguientes puntos: 1. Adquisición de 3 Switch Core, con su respectivo licenciamiento e instalación. 2. Adquisición de 15 Puntos de Acceso inalámbrico, con su respectivo licenciamiento e instalación. 3. Configuración de la conectividad interna. 4. Instalación y configuración

- de la red inalámbrica y 5. Instalación y configuración de la red perimetral de los Firewall institucionales.
2. Indica que esa Administración conoce que la norma contempla la excepción para objetos que requieren seguridades calificadas, de acuerdo al artículo 139 inciso h) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, sin embargo por transparencia en el uso de los recursos solicita autorización amparada al artículo 2 inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa.
 3. Explica que, desde el año 2017 ese Ministerio se trasladó de edificio para integrar los Viceministerios de Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones, para lo cual se realizaron mejoras en infraestructura de redes y telecomunicaciones para la separación de las redes de datos y telefonía, lo que les permitiría ofrecer seguridad, disponibilidad, accesibilidad y escalabilidad en ambas redes.
 4. Que la Unidad de Servicios de Tecnologías (UST), como encargada de administrar todos los recursos tecnológicos, así como dar mantenimiento preventivo, correctivo y evolutivo de los equipos de los funcionarios de la institución, haciendo una adecuada gestión de las TIC, incluyó en el Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicación (PETIC) 2018-2020, el proyecto para la renovación y adquisición de infraestructura de equipos core y equipo de redes wireless.
 5. Destaca que, para la consecución de la misión y visión del Ministerio, se creó el Centro de Respuesta de Incidentes de Seguridad Informática (CSIRT-CR), el cual coordina con los poderes del Estado, instituciones autónomas, empresas y bancos del Estado todo lo relacionado con la materia de seguridad informática y cibernética, genera política y estrategias para atender la seguridad de las tecnologías de información y comunicación en el sector público y para ello, se analiza y evalúa cómo las instituciones están asegurando sus infraestructuras y los ataques cibernéticos que han sufrido para que de esta forma, en un trabajo en conjunto de análisis y estudio, el CSIRT-CR pueda brindar las recomendaciones y políticas en materia de Ciberseguridad, que los organismos internacionales, fabricantes y especialistas desarrollan, así como herramientas y procedimientos recomendados para actuar adecuada y oportunamente ante las vulnerabilidades conocidas y explotadas por los ciberdelincuentes, siendo imperativo garantizar la seguridad informática de dicho Centro y de la Institución en general, así

como dotarlo de las herramientas e instrumentos necesarios para que pueda cumplir con los objetivos asignados, de ahí la necesidad de la presente compra, previendo que se desarrolle de forma segura sin poner en riesgo la información, los equipos y las redes institucionales.

6. Para el presente proyecto se está considerando que el (CSIRT-CR) disponga de una red independiente a la red institucional de MICITT, por cuanto la compra de equipamiento, instalación y configuración de la red del CSIRT-CR, la adquisición del equipamiento, las especificaciones técnicas requeridas de este proyecto, requerirían ser reveladas, información considerada de máxima seguridad para el CSIRT-CR, tal es el caso de: el diseño de su red y detalle de equipo, que en caso de ser revelada públicamente, podría ser aprovechada para afectar no sólo el CSIRT-CR, si no al MICITT en general, por cuanto parte de sus funciones consiste en analizar los incidentes de ciberseguridad reportados por otras Instituciones del Estado, pruebas de código malicioso y de vulnerabilidades de sistemas, (información que es considerada de carácter privado) que en manos de un ciberdelincuente, puede dar como resultado el daño, pérdida de información, daño de equipo y el acceso a las redes tanto del CSIRT-CR, el MICITT y de las instituciones, producto de la información recabada de análisis y pruebas técnicas de análisis de ciberseguridad.
7. Señala que en primera instancia se pensó en el procedimiento ordinario de compra, para lo cual solicitaron por correo electrónico y llamada telefónica información a empresas proveedoras, visitas técnicas y posteriores cotizaciones, llegando a la conclusión que los costos de la adquisición de los bienes y servicios de red core y wifi superaban el presupuesto aprobado a la UST, de ¢47.970.000,00. Tampoco se recomendó técnicamente el cambio de fabricante.
8. De esta forma, manifiesta que esa Administración se enfocó en realizar una sola cotización que permitiera realizar las siguientes tareas: a) Reemplazar los switch core viejos por nuevos, donde se configurará todos los demás equipos switch de la red existente, del fabricante y marca de equipo que ya se tenía. b) Reemplazar el equipo wifi viejo por nuevos, donde se debía entregar los equipos configurados de red wifi-interna y de red-wifi de visitas. c) Configurar la red perimetral (firewall) del equipo y fabricante que poseía el MICITT. d). Configurar los enlaces de fibra óptica de internet para las redes que necesitara y se tenían.

9. Para lo anterior, esa Administración visualizó que el proyecto sería complejo y requeriría un nivel de perfil profesional que la UST ni la Institución tenían, ya que se requiere experiencia y conocimiento técnico avanzado en proyectos con el alcance deseado. De manera que se revisó el perfil corporativo de empresas que dentro de sus servicios y productos (en otros momentos ofrecidos) cumplieran con ese perfil.
10. Que con los datos recavados, se coordinó visita técnica a la empresa Netway S.A. para conocer disposición y capacidad de colaborar con el MICITT para realizar el análisis de requerimientos conforme las necesidades de la Institución, solicitud que la empresa aceptó sin costo alguno para la esa Administración.
11. De acuerdo a lo anterior, la empresa Netway S.A. en coordinación con la UST, realizaron las siguientes tareas: ▪ Estudio del equipo en uso y existente. ▪ Necesidad de configuraciones. ▪ Especialidad de profesionales. ▪ Fabricantes de equipos, marcas y componentes existentes. ▪ Seguridades requeridas y redes. ▪ Tiempos y entregables a nivel general, para definir la necesidad real de la Institución en materia de equipos y recursos, con el objetivo de no incurrir en gastos innecesarios.
12. Que la cotización de la empresa, sirvió de base para que a partir de ella, se solicitaran a otras empresas cotizaciones que integraran una sola cotización de todas las necesidades de equipos y servicios, sin que se dieran a conocer todos los detalles a muchas empresas, dado que la naturaleza del proyecto considera la protección privacidad de la información, porque al revelarse características de la red existente del CSIRT-CR y del MICITT, se pondría en riesgo la red institucional.
13. De esta forma, con el alcance del proyecto definido, esa Administración solicitó por correo electrónico, cotizaciones sobre los requerimientos establecidos para llevar a cabo el proyecto a las empresas: Roca Global S.A.; Grupo CRG Soluciones S.A., Netway S.A. y Productive Business Solutions Costa Rica S.A., las cuales ofrecieron los siguientes costos:

TABLA DE COSTOS					
No.	Empresa	3 Swich Core	15 AP Wifi	Mano de Obra	Precio Total
1	ROCA GLOBAL	\$55.876,50	\$11.085,20	\$17.575,14	\$84.536,84

2	GRUPO SOLUCIONES	\$52.217,53	\$10.360,09	\$16.469,75	\$79.047,37
3	NETWAY	\$49.730,32	\$10.200,49	\$11.351,90	\$71.282,71
4	PRODUCTIVE BUSINESS	\$56.349,95	\$11.216,106	\$17.254,51	\$84.820,56

14. Expone esa Administración, que tal como se muestra en el cuadro anterior, la oferta presentada por la empresa Netway S.A. es la que ofrece el mejor precio y acorde al presupuesto institucional, ¢47.193.000,00 razón por la cual se propone realizar el proyecto con dicha empresa.
15. Concluye la Administración que, tal como se ha explicado, hay tareas y funciones asignadas al CSIRT-CR, relacionadas con garantizar la confidencialidad de la información de esta institución y de las otras instituciones del Estado mediante herramientas de ciberseguridad para análisis de vulnerabilidades de la información y de las redes de datos, razón por la cual no conviene realizar una contratación ordinaria, que conlleva un concurso público que traería como consecuencia, exponer información confidencial que puede ser utilizada por los ciberdelincuentes para hackear la informa susceptible de las diferentes instituciones públicas que analiza el CSIRT-CR.

II. Criterio de la División

Como punto de partida, conviene destacar que la Administración solicitante ha indicado que para la satisfacción del interés público en este caso y acorde a las particularidades del objeto contractual que requieren de seguridades calificadas, por lo que resulta de aplicación la excepción contenida en el artículo 139 inciso h), del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, para lo cual se hace necesario precisar qué indica la normativa sobre este aspecto. Así, el citado artículo dispone:

“Artículo 139.-Objetos de naturaleza o circunstancia concurrente incompatibles con el concurso. La Administración, podrá contratar de forma directa los siguientes bienes o servicios que, por su naturaleza o circunstancias concurrentes, no puede o no conviene adquirirse por medio de un concurso, así como los que habilite la Contraloría General de la República: (...) / h) Objetos que requieren seguridades calificadas: Los casos en los que para elaborar las ofertas se requeriría revelar información calificada y confidencial se podrá contratar de forma directa. / En estos supuestos, la Administración deberá realizar un sondeo del mercado, sin revelar los elementos del objeto que comprometen la seguridad que justifica el procedimiento. Concluido el sondeo de mercado, la entidad procederá a

seleccionar a la empresa que considera es la más apta para la satisfacción de su necesidad. La Administración podrá negociar con la empresa seleccionada las condiciones de precio. En todo caso, la Administración deberá acreditar que el precio reconocido es razonable, en relación con prestaciones similares o en función de las aplicaciones y tecnología. / No es aplicable esta causal de excepción en los supuestos en los que sea posible realizar un concurso abierto y determinar la idoneidad de un contratista sin tener que revelar esa información, reservándola únicamente para el contratista.”

Conforme la normativa anterior, se tiene que la Administración puede acudir al mecanismo de contratación directa en los casos en que, para que potenciales oferentes puedan hacer una oferta completa, tenga que darse información muy calificada y de tipo confidencial; por lo que hace un sondeo del mercado, sin revelar los elementos del objeto que comprometen la seguridad que justifica el procedimiento y luego selecciona al contratista.

En cuanto al tema de la excepción de seguridades calificadas, esta Contraloría General ha manifestado:

“(…) en los supuestos en que la Administración invoca razones especiales de seguridad, se requiere de una serie de actuaciones consecuentes con la seguridad que se pretende salvaguardar, sin demérito de la fundamentación y transparencia que debe revestir el acto, para efectos de su control posterior. (...) En otras palabras, en esta fase, lo que bien puede hacer la Administración es determinar criterios pertinentes, adecuados y proporcionados, para reflejar las cualidades de su potencial contratista y de la calidad y otras particularidades de los equipos que distribuye, sin especificar el suministro que se pretenda adquirir. Ahora bien, en una segunda etapa, una vez hecho ese “discreto estudio del mercado”, bien podría la Administración seleccionar al o a los potenciales proveedores que sobre las bases prefijadas resultaran idóneos y entonces, a esos potenciales oferentes, informar ampliamente de su requerimiento específico y solicitarles la correspondiente cotización para la respectiva ponderación económica. (...) En cuanto a “las razones especiales de seguridad” debemos precisar que ese supuesto de hecho, de aplicación restrictiva por tratarse de una excepción a la regla constitucional del concurso o licitación prevista en el artículo 182 de nuestra Constitución Política, no implica una asociación necesaria y automática en relación con procedimientos donde interese adquirir equipos de seguridad, ni con vigilancia de instalaciones públicas ni otra suerte de objetos vinculados con la seguridad. De esta forma, para invocar esas especiales razones de seguridad, debe además justificarse, por qué no conviene revelar la información y en general, porque no conviene efectuar el concurso o licitación que proceda de acuerdo al monto, en forma amplia y documentada. De esta forma, el trato directo contemplado en la Ley de

Contratación Administrativa, en su artículo 2, inciso d), y en el numeral 79.2., del Reglamento General, no autoriza a que se desnaturalicen las seguridades que se invocan para apartarse del concurso, lo cual entonces demanda de un procedimiento especial de selección, si se quiere ad hoc, donde se consulten potenciales proveedores, en forma discreta, pero sin relevar la información o condiciones que se pretende resguardar, pero esa circunstancia no autoriza, en modo alguno, a cancelar un precio que no se ajuste a márgenes razonables, en relación con prestaciones similares de mercado (...)” (subrayado agregado). (oficio No. DGCA-1593-97 de fecha 4 de diciembre de 1997).

“El aplicar la excepción que se comenta debe realizarse en forma cuidadosa de modo que debe constar la acreditación, en la cual se indiquen los motivos por los que se considera que existe un riesgo en revelar información o datos que de ser de conocimiento general eventualmente podrían llegar a ser utilizados en perjuicio de la finalidad perseguida por la Institución, y con ello del interés público (sic). Asimismo la figura requiere que se realice un procedimiento especial de selección del contratista, mediante el cual la Administración realice un estudio del mercado de las diferentes empresas con que puede llevar a cabo la adquisición, a efectos de determinar si es posible contratar con un determinado proveedor, sin tener que revelar la información que se pretende resguardar, o bien que es considerada como confidencial. Lo anterior, siempre y cuando se constate mediante los estudios técnicos correspondientes que el precio ofrecido por el eventual contratista se enmarca dentro de los parámetros del precio razonable.” (Oficio No. 02317 (DJ-0927-2010) del 10 de marzo del 2010).

Valga destacar que, este supuesto, no requiere de la autorización de la Contraloría General, sino que es responsabilidad de Administración que aplica la figura, la fundamentación suficiente y debidamente desarrollada de los motivos por los cuales se decanta por este procedimiento y cumplir con los requisitos exigidos por la norma, como puede ser la verificación de la razonabilidad del precio. Desde luego, como cualquier otra excepción, también debe documentarse motivadamente las razones por las cuales el procedimiento ordinario que por monto corresponde no resulta el más apto para la satisfacción del interés público y respetar el régimen de prohibiciones vigente.

Partiendo de las anteriores consideraciones, esta División que procede denegar la autorización solicitada, en la medida que la propia Administración ha señalado que el procedimiento de seguridades calificadas atiende la necesidad de la Administración. Las

consideraciones técnicas que justifican la excepción resultan responsabilidad del Ministerio, así como la debida observancia del régimen de prohibiciones.

Atentamente,

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Rebeca Bejarano Ramírez
Fiscalizadora

RBR/chc
Ci Archivo Central
NI: 26034-2020
G:2020003205-1
Expediente Electrónico: CGR-SCD-2020005710

