



AD-ATIC-0053-2023

10 de mayo de 2023

Licenciado

Luis Diego Calderón Villalobos, gerente a.i.

GERENCIA FINANCIERA - 1103

Máster

Manuel Montillano Vivas, director

DIRECCIÓN PLAN DE INNOVACIÓN-1184

Estimados señores:

ASUNTO: Oficio de Advertencia sobre el reclamo administrativo interpuesto por la empresa INETUM COSTA RICA S.A., en contra del Contrato N° 2020-09, derivado de la Licitación Pública 2018LN-000008-5101 para la “Adquisición e Implementación de una Solución Integral tipo ERP de clase mundial para la Caja Costarricense de Seguro Social”

En cumplimiento de las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo del Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Auditoría Interna para el período 2023 y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, este Órgano de Fiscalización y Control advierte sobre aspectos relacionados con el asunto mencionado en el epígrafe.

ANTECEDENTES

Esta Auditoría Interna con base en información aportada por la Gerencia General, tuvo conocimiento del reclamo administrativo interpuesto por la empresa INETUM COSTA RICA, S.A., representante del CONSORCIO INTEGRAL ERP CCSS, en contra del Contrato N° 2020-09, derivado de la Licitación Pública 2018LN-000008-5101 para la “Adquisición e Implementación de una Solución Integral tipo ERP de clase mundial para la Caja Costarricense de Seguro Social”. Al respecto, dentro de los antecedentes se encuentran los siguientes aspectos:

El Consorcio Integral ERP CCSS y la empresa GBM de Costa Rica, S.A., participaron en el Concurso bajo la modalidad de oferta conjunta, incluyendo en su documentación el capítulo 3, referente a la Oferta Económica, el precio y la estructura de precios, visible a folios 1076 a 1078 vuelto de la oferta y que consta en el expediente de contratación en posesión de la CCSS, así como la ampliación de información de la oferta solicitada por la CCSS dentro de la etapa de evaluación de ofertas, escrito con fecha 18 de julio de 2019.

El Concurso de referencia fue adjudicado el día 5 de diciembre de 2019 a favor del Consorcio Integral ERP CCSS y la empresa GBM de Costa Rica, S.A. en virtud de su participación como oferta conjunta, resultando en la firma del Contrato con fecha 5 de mayo de 2020, refrendado por la Dirección Jurídica de la CCSS el día 25 de junio de 2020 y modificado mediante Adenda N°1 con fecha 16 de octubre de 2020.

RECLAMO ADMINISTRATIVO

El 4 de noviembre del 2022 el señor Alberto Quirós Gutiérrez, Representante legal de INETUM COSTA RICA, S.A. / CONSORCIO INTEGRAL ERP CCSS en su condición de apoderado generalísimo remite al Lic. Minor Zúñiga Sedó, Director a.i. del Plan de Innovación para la Mejora de la Gestión Financiera, Administrativa y Logística, un reclamo administrativo, en el que se exponen hechos, consideraciones jurídicas, pruebas, petitoria y resumen principalmente los siguientes aspectos:



- De conformidad con la cláusula 4.4 del pliego de condiciones de la Licitación el Consorcio debe mantener a disposición del proyecto y durante toda la ejecución del Contrato un equipo base con 23 roles específicos, lo cual fue aprobado por la Dirección del Plan de Innovación el día 12 de agosto 2022.
- Con ocasión del estado de emergencia institucional ante el ciberataque de sus sistemas tecnológicos, declarado el 02 de junio 2022 por la CCSS, según GA-CAED-0260-2022, se dio prácticamente la inhabilitación total de los sistemas de la CCSS afectando la continuidad del proyecto por la suspensión de todos los accesos a los sistemas por instrucciones del administrador del contrato, las gestiones de reactivación y las directrices de la CCSS, desde el 1 de junio de 2022 (hecho público y notario (sic)).
- Debido a lo anterior el Consorcio se vio imposibilitado de continuar con la ejecución normal del contrato y el plan de trabajo, dado que no hubo acceso a la red interna, según obligación de la CCSS contenida en la cláusula cuarta del contrato.
- No hubo suspensión en el plazo del contrato, el 4 de agosto 2022, la directora del Plan de Innovación solicitó al Consorcio iniciar tareas de habilitación de servidores y servicios de SAP, con la participación del Equipo Basis trayendo consigo variaciones en los costos del proyecto.
- El 11 de agosto 2022 mediante oficio INETUM-DP-GP-AGO22-02, se manifestó la preocupación nuevamente sobre las implicaciones financieras del cronograma validado el 05 de agosto 2022.
- Mediante GF-2229-2022 de fecha 30 de agosto 2022 la Gerencia Financiera reconoció la necesidad de presentar una solicitud de ajuste económico al contrato, documentación que fue entregada el 21 de setiembre 2022 mediante oficio INETUM-DP-GP-SEP22-05.
- A través de certificación de Contador Público Autorizado se presentan las variaciones en el precio del contrato, por atrasos en el plan de trabajo por la no suspensión del Contrato, la implementación del Plan de Reactivación del Sistema SAP y el seguimiento de directrices de la CCSS.

Finalmente, la petitoria del reclamo administrativo solicita de forma textual, lo siguiente:

“Solicito que en la resolución final se declare con lugar el presente reclamo administrativo, a efectos de que esta institución reconozca como variaciones en los costos del Contrato, la suma total de **UN MILLÓN DOSCIENTOS SETENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y DOS DÓLARES (US\$ 1.271.892,00)** moneda de curso legal de los Estados Unidos de América, que se desglosa de la siguiente manera:

a. Mano de Obra (MO): **OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS UN DÓLARES (US\$ 837.801,00)**, moneda de curso legal de los Estados Unidos de América.

b. Gastos administrativos (GA) e Insumos (I): **CIENTO SETENTA Y UN MIL SETECIENTOS TRECE DÓLARES (US\$ 171.713,00)**, moneda de curso legal de los Estados Unidos.

c. Utilidad (U): **DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO DÓLARES (US\$ 252.378,00)**, moneda de curso legal de los Estados Unidos de América.”

Sin embargo, a su vez se observa que en la última subsanación emitida por la empresa el 19 de diciembre del 2022 la petitoria es esta:

“Solicito que en la resolución final se declare con lugar el presente reclamo administrativo, a efectos de que esta institución reconozca como variaciones en los costos del Contrato, la suma total de **UN MILLÓN CIENTO CUARENTA Y SIETEMIL TRESCIENTOS SIETE DÓLARES (US\$ 1.147.311,00)** moneda de curso legal de los Estados Unidos de América.”



Por otra parte, respecto a las gestiones efectuadas por la Administración Activa, se desprenden los siguientes resultados:

El 20 de diciembre de 2022, mediante oficio GF-4062-2022, el Lic. Gustavo Picado Chacón, gerente financiero en ese momento, remite a la Licda. Karla Corrales Ulate, asesora de esa gerencia, el criterio **administrativo** correspondiente al reclamo administrativo interpuesto contra la Licitación Pública 2018LN-000008-5101, lo anterior con la finalidad de realizar el criterio jurídico para determinar si es procedente continuar con el trámite.

En atención a lo solicitado, el 18 de enero del 2023, mediante oficio GF-0014-2023, la Licda. Karla Corrales Ulate, asesora de la gerencia financiera, remite al Lic. Gustavo Picado Chacón, gerente financiero en ese momento, el criterio jurídico, en el cual, dentro de las consideraciones de hecho y derecho, entre otras cosas señala lo siguiente:

“(…) Es así como, de los documentos que se adjuntan **no queda claro si el contratista pretende un reajuste de precios o si las prestaciones solicitadas al contratista durante el ciberataque son diferentes a las contratadas inicialmente.** De ser así, más que un reclamo, se estaría frente a una modificación del contrato.

Asimismo, **no queda claro si el contrato se suspendió durante los meses señalados, en cuyo caso en la resolución de suspensión debió indicarse los aspectos económicos de ésta según lo establecido en el Reglamento de Contratación Administrativa.** De no haberse suspendido, se deben tomar en cuenta las medidas tomadas por el administrador del contrato para la continuidad de este, conforme a lo señalado en el reglamento de cita.

En los antecedentes aportados, denominados “reclamo administrativo” **no consta la documentación aportada donde se acredite el desequilibrio económico aludido, cuya verificación en todo caso le corresponde a la unidad tramitante; pues de previo debe haberse dado el pago de entregables recibidos a satisfacción, ante los cuales se demuestre la afectación dicha, lo cual tampoco se observa dentro del legajo presentado.** (…)

“(…) Finalmente, nótese que el propio contratista reconoce que el hecho generador del presunto desequilibrio económico y por ende del reclamo presentado, es el ciberataque que sufrió la CCSS, al referirse a esta circunstancia como un “hecho público y notario (sic)” según expresamente indica. El ciberataque del que fue víctima la CCSS según la jurisprudencia obedece a un acto de fuerza mayor, ya que fue algo completamente exógeno, imprevisible e irresistible para la CCSS¹ y por ende en tesis de principio eximente de responsabilidad. La imposibilidad de los funcionarios de la CCSS y del contratista de acceder a los sistemas informáticos como consecuencia del ciberataque acaecido el 31 de mayo 2022, tiene una relación directa de causalidad de ofrecer y cumplir con la obligación contenida en la cláusula cuarta del contrato. (…)”

Por último, la Licda. Corrales Ulate, concluye en su criterio legal, lo siguiente:

“Ante un reclamo administrativo, se requiere que la Administración de previo, evacúe la prueba que conste en el expediente, o haya sido aportada por el contratista en su solicitud y valore la procedencia de la indemnización presentada, pues no basta solo con su indicación, sino que éste cuente con la carga de la prueba para demostrar los presuntos daños generados.

Todos estos aspectos deben ser valorados por la Administración, pues es la Unidad tramitante de la compra la que conoce las circunstancias en las que se desarrolló el procedimiento y las causas que generan el reclamo, sin dejar de lado que la razonabilidad y proporcionalidad de



la liquidación presentada es un aspecto económico, cuya valoración recae institucionalmente en el Área de Contabilidad de Costos.

Del oficio GF-4062-2022 **no se observa el criterio administrativo que determine la viabilidad de lo peticionado por el contratista, al tenor de la prueba presentada y la comprobación que haya efectuado la unidad tramitante a cargo de la fiscalización del contrato, ya que no se adjunta el criterio técnico-administrativo de la Dirección Plan de Innovación donde se determine de manera clara y precisa la verificación de las entregas y cantidades recibidas, o sea los pedidos cancelados; contra los cuales se logre constatar el presunto desequilibrio económico argüido por el contratista; así como la determinación de que la prueba presentada resulta idónea, razonable y pertinente según los alegatos expuestos.**

Debido a lo expuesto, **dadas las incongruencias expuestas al amparo de la norma y jurisprudencia y doctrina citada, lamentablemente no resulta procedente el reclamo administrativo en los términos planteados según la documentación aportada.** (El resaltado no corresponde al original)

El 19 de enero de 2023, mediante oficio GF-0037-2023, suscrito por el Lic. Gustavo Picado Chacón, gerente financiero en ese momento, traslada la misiva GF-0014-2023 al Lic. Manuel Montillano Vivas, director, Dirección Plan de Innovación, en el cual hace referencia:

(...) “En este contexto, se remite el criterio legal vertido mediante oficio GF-0014-2023, para efecto de que de que aporten las pruebas por parte del contratista en el que se fundamente de manera clara su solicitud realizando las aclaraciones vertidas en el oficio antes citado, con toda la carga de la prueba para demostrar los presuntos daños generados.” (...)

El 20 de enero de 2023, mediante oficio GF-PIMG-0079-2023, suscrito por el Lic. Manuel Montillano Vivas, director, Dirección Plan de Innovación, da respuesta a la solicitud realizada mediante nota INETUM-DP-GP-ENE23-02 suscrita por Sr. Alberto Quirós Gutiérrez, representante legal INETUM de Costa Rica S.A. sobre el estado del Reclamo Administrativo interpuesto.

“(...) se informa que el mismo se encuentra en etapa de análisis interno por parte de las instancias técnicas competentes en la materia, por lo que una vez se tenga el criterio correspondiente se estará actualizando sobre el estado del trámite.”

CONSIDERACIONES NORMATIVAS

El artículo 8 de la Ley General de Control Interno, respecto al sistema de control interno, establece:

“(...) se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.”

El artículo 18 Mantenimiento del equilibrio económico del contrato de la Ley de Contratación Administrativa, cita que:

“Salvo cuando se estipulen, expresamente, parámetros distintos en los términos del cartel respectivo, en los contratos de obra, servicios y suministros, con personas o empresas de la industria de la construcción, la Administración reajustará los precios, aumentándolos o disminuyéndolos, cuando varíen los costos, directos o indirectos, estrictamente relacionados



con la obra, el servicio o el suministro, mediante la aplicación de ecuaciones matemáticas basadas en los índices oficiales de precios y costos, elaborados por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Los reajustes se calcularán sobre estimaciones mensuales, con base en los precios de la oferta y los índices correspondientes al mes de la apertura de las ofertas. Para aplicar el reajuste, el contratista deberá presentar, en su oferta, un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que componen su precio, incluyendo un desglose de los precios unitarios. La presentación de facturas, por avance de obra cada mes, será obligatoria.”

El Reglamento a la Ley General de Contratación Administrativa en su artículo 208 “Modificación Unilateral del Contrato”, establece:

“La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos tan pronto éstos se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta, bajo las siguientes reglas:

a) Que la modificación, aumento o disminución del objeto, no le cambie su naturaleza, ni tampoco le impida cumplir con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto.

(...)

d) Que se trate de causas imprevisibles al momento de iniciar el procedimiento, sea que la entidad no pudo conocerlas pese a haber adoptado las medidas técnicas y de planificación mínimas cuando definió el objeto.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el artículo 4.5.2 Gestión de proyectos, inciso c. indica lo siguiente:

“c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.”

Esas mismas normas en el artículo 4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, señalan:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2. (...)”

CONSIDERACIONES FINALES

La licitación Pública 2018LN-000008-5101 para la “Adquisición e Implementación de una Solución Integral tipo ERP de clase mundial para la Caja Costarricense de Seguro Social” responde a los esfuerzos institucionales relacionados con el Proyecto Plan de Innovación para la mejora de la gestión financiera, administrativa y logística basado en soluciones tecnológicas.

Al respecto, se puede evidenciar con base en el criterio legal¹ emitido por la Gerencia Financiera, que existen debilidades documentales respecto al **criterio administrativo** aportado por esa misma gerencia que impiden determinar de forma clara la viabilidad de lo solicitado por la empresa contratante, lo anterior con base en las pruebas presentadas, así como las comprobaciones que haya efectuado la Dirección del Plan

¹ GF-0014-2023



de Innovación como unidad responsable de la fiscalización del contrato, es decir, no se logra establecer de manera precisa la verificación de aspectos como entregas y cantidades recibidas, pedidos cancelados; contra los cuales se logre constatar el presunto desequilibrio económico argüido por el contratista, por tanto, no se puede constatar que la prueba presentada resulta idónea, razonable y pertinente según los alegatos expuestos.

En ese orden de ideas, se observa que desde enero del presente año, no se han considerado las observaciones emanadas en el criterio legal de la Gerencia Financiera, caso contrario, la única gestión que se identifica por parte de la Dirección del Plan de Innovación es la comunicación hacia la empresa contratante indicando que el proceso se encuentra en una etapa de análisis interno por parte de las instancias técnicas, este aspecto evidencia la ausencia de mecanismos de supervisión periódicos por parte del patrocinador del proyecto.

En este sentido, si bien a la fecha del presente oficio la Administración Activa no ha resuelto el reclamo administrativo planteado al Contrato N° 2020-09, perteneciente a la licitación supra citada, resulta pertinente que los mecanismos de control, seguimiento y supervisión por adoptar, permitan comprobar de forma razonable la fundación del reclamo correspondiente, lo anterior considerando que según los criterios emitidos por la Procuraduría General de la República², la figura de reclamo se puede definir como: “aquella gestión de un justiciable ante la Administración Pública, con el objeto, generalmente, de que se le reconozca un derecho subjetivo o un interés legítimo, se le preste un servicio o se le atribuya alguna responsabilidad a esta última frente al reclamante.”.

Teniendo en consideración lo anterior, la situación descrita podría materializar riesgos asociados al cumplimiento efectivo del ordenamiento jurídico y el marco técnico aplicable en materia de resolución de reclamos administrativos, además, debe considerarse los riesgos en la imagen institucional, lo anterior teniendo en cuenta que la implementación de la solución tecnológica continúa en proceso

En virtud de lo expuesto, esta Auditoría previene y advierte de la situación planteada en el presente oficio, con el propósito de establecer las acciones que técnica y legalmente sean pertinentes, esto en aras de garantizar la protección del patrimonio institucional y el cumplimiento del marco normativo aplicable.

Al respecto, se deberá informar a esta Auditoría Interna sobre las acciones ejecutadas para mitigar los riesgos descritos y brindar atención de la situación comunicada, esto en el plazo de un mes a partir del recibido de este documento.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

Msc. Olger Sánchez Carrillo
AUDITOR INTERNO

OSC/RJS/RAHM/ANP/EZCH/YBG/jfrc

C: Máster Martha Eugenia Esquivel Rodríguez, presidenta ejecutiva
Auditoría

Referencia: ID-87805

² Tomado el 28 de abril del 2014 del sitio:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=15934&strTipM=T#:~:text=Se%20puede%20definir%20el%20reclamo,esta%20%C3%BAltima%20frente%20al%20reclamante.